

24. 7. 2008

ID: 55048

Nesprávný úřední postup

Vydání normativního právního aktu vládou ČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. [82/1998](#) Sb., který by zakládal odpovědnost státu za škodu.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 25 Cdo 215/2006, ze dne 22.4.2008)

Nejvyšší soud České republiky rozhodl v právní věci žalobce MUDr. M. E., zastoupeného, proti žalované České republice - Ministerstvu zdravotnictví, o náhradu škody, vedené u Obvodního soudu pro Prahu 2 pod sp. zn. 17 C 9/2002, o dovolání žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. května 2005, č. j. 11 Co 467/2004-86, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. května 2005, č. j. 11 Co 467/2004-86, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Obvodní soud pro Prahu 2 rozsudkem ze dne 9. 9. 2004, č. j. 17 C 9/2002-60, uložil žalované povinnost zaplatit žalobci 81.697,03 Kč a rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vyšel ze zjištění, že žalobce je provozovatelem nestátního zdravotnického zařízení a poskytuje zdravotnickou péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění. Ve smlouvě o poskytování a úhradě zdravotní péče (ve znění dodatků z let 1997, 1998, 1999, 2000, 2001), kterou žalobce uzavřel dne 27. 2. 1995 se Z. p. Š. (dále též jen „ZPŠ“), se ZPŠ zavázala žalobci uhradit péči poskytnutou jejím pojištěncům, přičemž dodatky smlouvy obsahovaly regulační mechanismy uveřejněné ve Věstnicích Ministerstva zdravotnictví ČR č. 11/1999 (usnesení vlády č. 1374), č. 7/2000 a č. 13/2000. Na základě zmocnění v § 17 odst. 5 zákona č. [48/1997](#) Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, vláda ČR usnesením č. 1374 stanovila hodnotu bodu, kterou limitovala časem (počtem hodin za kalendářní den) a množstvím (procentem z porovnávacího objemu úhrady) a stanovila krácení úhrady za poskytnutou péči při převýšení těchto limitů. Žalobce provedl a vykázal zdravotnickou péči, avšak ZPŠ podle limitací stanovených v uvedeném usnesení vlády přistoupila ke krácení úhrad za poskytnutou péči, a to za měsíce březen, červen a prosinec 2000 a červen 2001 v celkové částce 81.697,03 Kč. Nálezem Ústavního soudu č. [167/2000](#) Sb. bylo ke dni 31. 12. 2000 zrušeno ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. [48/1997](#) Sb. Soud prvního stupně na tomto skutkovém základě dospěl k závěru, že stát se dopustil nesprávného úředního postupu ve smyslu § 13 zákona č. [82/1998](#) Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. [358/1992](#) Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), tím, že usnesení vlády č. 1374 o stanovení hodnoty bodu pro první pololetí roku 2000 nemělo formu nařízení vlády a nebylo publikováno ve Sbírce zákonů, ačkoli je toho pro normativní a obecně závaznou povahu třeba. Výsledky dohodovacího řízení zástupců zdravotních pojišťoven a poskytovatelů zdravotní péče pro období druhého pololetí roku 2000 a prvního pololetí roku 2001, zveřejněné ve Věstnicích Ministerstva zdravotnictví ČR č. 7/2000 a č. 13/2000, pak rovněž obsahovaly tzv. regulační mechanismy hrazené zdravotní péče, jejichž vydání však tehdy účinné ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. [48/1997](#) Sb. neumožňovalo. Protože ZPŠ na základě této regulace krátila žalobci platby za fakticky poskytnutou a vyúčtovanou zdravotnickou péči, majetek žalobce se v důsledku nesprávného úředního postupu zmenšil, a soud proto shledal žalobu v celém rozsahu důvodnou.

K odvolání žalované Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 5. 2005, č. j. 11 Co 467/2004-86, rozsudek soudu prvního stupně potvrdil a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení. Vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se i s jeho právním závěrem, že zavázala-li vláda svým postupem při vydání regulačních rozhodnutí ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví direktivně účastníky smluvního vztahu limitací výše úhrady za zdravotnickou péči, překročila rámec svého zmocnění, vymezeného v § 17 odst. 5 zákona č. [48/1997](#) Sb., a dopustila se nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona č. [82/1998](#) Sb. Za nesprávný úřední postup lze totiž obecně považovat každý postup státního orgánu či správního úřadu, který při výkonu veřejné moci postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo v rozporu se zásadami výkonu veřejné moci. Vláda pochybila ve svém legislativním postupu a v příčinné souvislosti s ním vznikla žalobci škoda. Okolnost, že rozhodnutí vlády mají normativní povahu, je z hlediska odpovědnosti státu z nesprávného úředního postupu bez významu. S poukazem na charakter postavení účastníků ve sféře poskytování zdravotní péče soud odmítl argumentaci žalované, že účastníci nemuseli s ohledem na smluvní volnost smlouvy uzavírat.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalovaná dovolání, jehož přípustnost dovozuje z § 237 odst. 1 písm. c) o.s.ř., a považuje je za zásadně právně významné, neboť v těchto otázkách „neexistuje doposud judikatura, kterou lze označit za ustálenou, jelikož složitost související s úhradovým mechanismem není vždy dostatečně pochopena a doposud nebylo v obdobných věcech vydáno dostatečné penzum rozhodnutí, na jehož základě by bylo možné dedukovat konstantnost judikatury“. Žalovaná považuje za podstatné rozlišit období do 31. 12. 2000 (den nabytí účinnosti zákona č. [459/2000](#) Sb. novelizujícího zákon č. [48/1997](#) Sb., o veřejném zdravotním pojištění), kdy pro 1. pololetí roku 2000 přijala vláda usnesení č. 1374 ke stanovení hodnot bodu a výše úhrad zdravotní péče, neboť nedošlo k dohodě mezi poskytovateli zdravotní péče a pojišťovny, pro 2. pololetí roku 2000 pak již došlo v oblasti ambulantních specialistů k dohodě, jejíž výsledky byly publikovány ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 7/2000, a po tomto datu, kdy došlo rovněž k uzavření dohody následně publikované ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví č. 13/2000. Shora uvedené „akty, kterými byly stanoveny (zveřejněny) hodnoty bodu a výše úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění“, mají povahu obecně závazných právních předpisů, nikoli individuálních správních aktů, přijatých na základě platného a účinného znění zákona č. [48/1997](#) Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a proto nemůže jít o nesprávný úřední postup. Žalovaná dále namítá, že soudy obou stupňů se dostatečně nevypořádaly s otázkou výkladu pojmu „výše úhrad“ ani s námitkou žalované, že i když úprava smluvních podmínek v oblasti poskytování zdravotní péče je regulována právními předpisy, nezakládá tato ingerence státu v žádném případě povinnost smlouvu uzavřít. Navrhuje, aby dovolací soud zrušil rozhodnutí odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření k dovolání ztotožnil se závěry soudů obou stupňů. Dovolání považuje za nepřipustné, neboť žádná z předložených otázek není otázkou zásadního právního významu, dovolatelka ostatně ani nekonkretizuje právní otázky, které pokládá za zásadně právně významné, pouze namítá obecný nedostatek judikatury ve věcech zdravotnických, což však pro založení přípustnosti dovolání nepostačuje. Z nálezu Ústavního soudu č. [167/2000](#) Sb. žalobce dovozuje, že normativní činnost státu spadá do věcného rozsahu odpovědnosti za nesprávný úřední postup, a pokud je tato činnost v rozporu se zákonem nebo s Ústavou, jedná se o nesprávný úřední postup; žalovaná však tvrdí, aniž by pro toto své tvrzení uvedla normativní podklad, že pokud orgán veřejné moci vydá obecně závazný právní předpis, poruší tím Ústavu a způsobí někomu škodu, neodpovídá za ni. Nesprávný úřední postup vlády při vyhlášení závazných výsledků dohodovacího řízení ve Věstnících Ministerstva zdravotnictví spočívá v tom, že Ministerstvo zdravotnictví neodhalilo nezákonnost v těchto výsledcích a nevrátilo je k přepracování, ačkoli tyto výsledky byly v rozporu se zákonem. Žalobce nesouhlasí s názorem dovolatelky, že legislativní činnost vlády není úředním postupem, a poukazuje na judikaturu Evropského soudního dvora, který se podobnými otázkami zabýval a shledal stát odpovědným za škodu, která vznikla individuálním osobám v důsledku

nesprávné legislativní činnosti státu. Odmítá dále námitky dovolatelky, že žalobce smlouvu se ZPŠ uzavírat nemusel, a má za to, že pokud jsou smluvní podmínky nadiktovány státem, o smluvní volnost se v žádném případě nejedná. Navrhl, aby dovolací soud dovolání jako nepřipustné odmítl, případně jako nedůvodné zamítl.

Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o.s.ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno včas, osobou oprávněnou - účastníkem řízení (§ 240 odst. 1 o.s.ř.), řádně zastoupeným advokátem ve smyslu § 241 odst. 1 o.s.ř., dospěl k závěru, že dovolání proti rozsudku odvolacího soudu, jímž byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen, je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o.s.ř. pro řešení právní otázky odpovědnosti státu za škodu způsobenou zdravotnickému zařízení snížením úhrad od zdravotní pojišťovny na základě regulace vládou ČR. Protože tuto otázku řešil odvolací soud odlišně od dosavadní rozhodovací praxe odvolacího soudu, je dovolání důvodné.

Především je třeba uvést, že Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, který bude publikován ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ve skutkově obdobném případě vyslovil, že vydání normativního právního aktu vládou ČR není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb., který by zakládal odpovědnost státu za škodu. Dovolací soud zde shodně se závěry Ústavního soudu, který v nález č. 167/2000 Sb. řešil otázku právní povahy předmětných rozhodnutí, označil usnesení vlády č. 1374 ze dne 22. 12. 1999 (bylo sice přijato na základě zrušeného ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., avšak samo zrušeno nebylo) za normativní právní akt, z jehož obsahu jsou zřetelné charakteristické znaky - abstraktnost, obecnost; nejedná se o akt individuálně právní, který by byl výsledkem rozhodovací činnosti v konkrétních věcech. Je tedy nutné na něj nahlížet jako na výsledek tzv. odvozené normotvorby vlády. Vládě je Ústavou (čl. 78) svěřena pravomoc vydávat normativní právní akty ve formě nařízení k provedení zákona a v jeho mezích a k tomu není nutné výslovné zákonné zmocnění.

Předmětné rozhodnutí vlády tedy není individuálním správním aktem, má právně normativní obsah a byť je označeno jako usnesení, je výsledkem normotvorné činnosti vlády, který není úředním postupem. Není proto správný názor odvolacího soudu, který z případu normotvorného postupu vlády dovodil odpovědnost státu za nesprávný úřední postup.

Uvedené ovšem platí jen ve vztahu k náhradě škody vzniklé v období první poloviny roku 2000, na které dopadalo usnesení vlády č. 1374. Dovolatelka správně poukazuje na rozdílnou situaci, která nastala od poloviny roku 2000, kdy pro následující dvě pololetí dospělo dohodovací řízení k výsledku, který byl zveřejněn ministerstvem zdravotnictví ve Věstníku. To ostatně správně rozlišil i soud prvního stupně, který řešil nesprávný úřední postup ministerstva zdravotnictví ohledně nároků za druhé pololetí 2000 a první pololetí 2001; protože však odvolací soud svou argumentaci omezil pouze na nesprávnost úředního postupu vlády ČR, postrádá jeho rozhodnutí k uvedené dílčí otázce přezkoumatelné odůvodnění a dovolací soud, který nemá prostor pro dovolací přezkum, rozhodnutí v této části zrušil pro nepřezkoumatelnost, resp. pro nedostatek důvodů, tj. pro tzv. jinou vadu řízení, která měla vliv na správnost rozhodnutí podle § 241a odst. 2 písm. a) o.s.ř.

Ze všech těchto důvodů vyplývá, že napadené rozhodnutí zčásti spočívá na nesprávném právním posouzení věci ve smyslu § 241 odst. 2 písm. b) o.s.ř., zčásti trpí tzv. jinou vadou ve smyslu § 241 odst. 2 písm. a) o.s.ř.; Nejvyšší soud České republiky soud proto rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 243b odst. 1, 2 o.s.ř.).

Další články:

- [Samospráva \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Význam řízení](#)
- [Telekomunikace](#)
- [Účelová komunikace \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Územní plán \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vyhoštění \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Restituce \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Zdravotní služby \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta](#)
- [Územní plán](#)
- [Základní vzdělávání \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)