

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.09.2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, ECLI:CZ:NS:2007:25.CDO.2064.2005.1

Číslo: 52/2008

Právní věta: Vydání normativního právního aktu vládou České republiky není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. ve znění pozdějších předpisů, který by zakládal odpovědnost za škodu.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 26.09.2007

Spisová značka: 25 Cdo 2064/2005

Číslo rozhodnutí: 52

Číslo sešitu: 5

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Náhrada škody

Předpisy:

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

O b v o d n í s o u d pro Prahu 1 mezitímním rozsudkem ze dne 14. 10. 2004 rozhodl, že nárok uplatněný žalobcem je co do základu důvodný s tím, že o jeho výši a o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto v konečném rozsudku. Vyšel ze zjištění, že žalobce je provozovatelem nestátního zdravotnického zařízení, které poskytuje zdravotnickou péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění. Ve smlouvách o poskytování a úhradě zdravotní péče od roku 1997 do 30. 6. 2005, jež žalobce uzavřel dne 14. 1. 1997 a 25. 3. 1997 se Všeobecnou zdravotní pojišťovnou ČR (dále jen VZP), se VZP zavázala žalobci uhradit průkazně zdokumentovanou a účelně poskytnutou péči jejím pojištěncům, byla sjednána cena jednoho bodu (jednotka poskytnuté zdravotní péče), která byla v dodatcích ke smlouvě upravována. Na základě zmocnění v ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. vláda ČR svými rozhodnutími č. 230 ze dne 30. 3. 1998, č. 657 ze dne 23. 6. 1999 a č. 1374 ze dne 22. 12. 1999 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 péči VZP, avšak VZP podle stanovených limitací v uvedených rozhodnutí vlády přistoupila ke krácení úhrad za poskytnutou péči, což žalobci sdělila. Nálezem Ústavního soudu č. 167/2000 Sb. bylo ke dni 31. 12. 2000 zrušeno ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. Soud dospěl k závěru, že podle tohoto ustanovení, jež bylo lex specialis ve vztahu k zákonu č. 526/1990 Sb., o cenách, byla vláda oprávněna stanovit hodnotu bodu a výši paušalizovaných plateb, nikoliv však další výše či limitace. Pokud vláda svými rozhodnutími stanovila časové a množstevní limity a krácení úhrad za tzv. převýšení vykázané zdravotnické péče, postupovala bez zákonného zmocnění a dopustila se tak nesprávného úředního postupu ve smyslu

zákona č. 58/1969 Sb. (rozhodnutím ze dne 30. 3. 1998, č. 230) a zákona č. 82/1998 Sb. (rozhodnutími ze dne 23. 6. 1999 č. 657 a ze dne 22. 12. 1999 č. 1374). Protože VZP na základě této regulace krátí žalobci platby za fakticky poskytnutou a vyúčtovanou zdravotnickou péči, majetek žalobce se v důsledku nesprávného úředního postupu vlády zmenšil. Soud proto shledal základ nároku důvodným.

K odvolání žalovaného M ě s t s k ý soud v Praze rozsudkem ze dne 24. 2. 2005 rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně a ztotožnil se s jeho závěrem, že pokud vláda při vydání rozhodnutí ohledně další limitace překročila rámec svého zmocnění, vymezeného v ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., dopustila se nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. i zákona č. 58/1969 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 tím naplnila znaky nesprávného úředního postupu při výkonu veřejné moci, přičemž ani podle judikatury Ústavního soudu (I. ÚS 245/1998) není vyloučen nárok z nesprávného úředního postupu vlády. Vzhledem k tomu, že na odpovědnost státu se vztahuje zákon č. 82/1998 Sb., odvolací soud nepřisvědčil žalované, že organizační složkou, jež za stát v této věci jedná, měl být podle zákona č. 219/2000 Sb. Úřad vlády ČR, neboť podle § 6 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. příslušnou organizační složkou je Ministerstvo financí. Okolnost, že rozhodnutí vlády mají normativní povahu, je z hlediska odpovědnosti státu z nesprávného úředního postupu bez významu, a výčet orgánů v ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 58/1969 Sb., v němž vláda není uvedena, nemůže odpovědnost státu za škodu omezit.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalovaná dovolání, jehož přípustnost dovozuje z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., a podává je z důvodu podle ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. Zásadní právní význam napadeného rozhodnutí spatřuje dovolatelka v otázce, zda je možné považovat normativní rozhodnutí vlády za nesprávný úřední postup a zda příslušnou složkou, s níž má být v řízení jednáno, je Ministerstvo financí ČR, Úřad vlády ČR či Ministerstvo zdravotnictví ČR, tedy zda je možné na daný případ aplikovat ustanovení § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 82/1998 Sb. nebo zákon č. 219/2000 Sb. Dovozuje, že zvláštním zákonem podle § 21a o. s. ř. je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR, a podle § 3 odst. 1 tohoto zákona je příslušnou organizační složkou Úřad vlády ČR, a pokud je napadán postup Ministerstva zdravotnictví ČR, mělo by za stát jednat toto ministerstvo. Vzhledem k tomu, že škoda měla vzniknout žalobci tím, že vláda vydala rozhodnutí, dovolatelka namítá, že vláda je odpovědná politicky, právní odpovědnost nenese a ani žalobce neuvádí, jaký procesní předpis vláda porušila. V daném případě byla činnost vlády završena vydáním rozhodnutí normativní povahy, které nebylo určeno pouze jednomu adresátovi, a žalobce nebyl ani jedním z nich. Žalobce proto není ve sporu aktivně legitimován. Podle zákona č. 58/1969 Sb. a zákona č. 82/1998 Sb. stát odpovídá za škodu způsobenou pouze akty individuálními, kdežto normativní akt není způsobilý založit odpovědnost státu. Legislativní činnost vlády dle dovolatelky není úředním postupem ani rozhodovacím procesem a jde pouze o licenci k vydávání podzákonných předpisů, kterou vládě svěřuje Ústava ČR. Navrhla, aby odvolací soud zrušil rozhodnutí odvolacího soudu i soudu prvního stupně a věc vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření ztotožnil se závěry soudů obou stupňů. Dovolání považuje za nepřípustné, neboť žádná z předložených otázek není otázkou zásadního právního významu. Otázku příslušné organizační složky, která má za stát jednat, řeší zcela jednoznačně ustanovení § 6 zákona č. 82/1998 Sb., které je lex specialis k o. s. ř. i k zákonu č. 219/2000 Sb. Vzhledem k tomu, že nesprávného úředního postupu se dopustila vláda ČR, nešlo o žádné odvětví, které náleží konkrétnímu ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu, proto podle § 6 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. jedná za stát Ministerstvo financí. Z rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. [I. ÚS 245/1998](#) žalobce

dovozuje, že normativní činnost státu je úředním postupem, a pokud je v rozporu se zákonem nebo s Ústavou, jedná se o nesprávný úřední postup. Nález Ústavního soudu č. 271/1995 Sb. nelze na tento případ aplikovat, neboť se týká situace, kdy je akt vlády v souladu s Ústavou ČR, kdežto v tomto případě akt vlády v souladu s Ústavou ČR není, neboť nebyl vydán v souladu se zásadou legality výkonu veřejné moci. Vláda svou činností porušila zákon a v tomto případě nastupuje nejen odpovědnost politická, ale také odpovědnost právní, jak to má na mysli čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. 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. Navrhl, aby dovolací soud dovolání jako nepřipustné odmítl, případně jako nedůvodné zamítl.

N e j v y š š í s o u d 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., a je i důvodné. Zrušil proto rozhodnutí soudů obou stupňů a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. je dovolání přípustné proti rozsudku odvolacího soudu a proti usnesení odvolacího soudu, jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, jestliže dovolání není přípustné podle ustanovení písmena b) a dovolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.

Rozhodnutí odvolacího soudu má po právní stránce zásadní význam zejména tehdy, řeší-li právní otázku, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo která je odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem (§ 237 odst. 3 o. s. ř.).

Dovolání je podle tohoto ustanovení přípustné jen pro řešení právních otázek (jiné otázky, zejména posouzení správnosti nebo úplnosti skutkových zjištění přípustnost dovolání nezakládají – srov. ustanovení § 241a odst. 3 o. s. ř.) a současně se musí jednat o právní otázku zásadního významu. V tomto smyslu shledal dovolací soud za zásadně právně významnou otázku, zda je normativní rozhodnutí vlády způsobilé založit odpovědnost státu za nesprávný úřední postup podle zákona č. 82/1998 Sb., resp. podle zákona č. 58/1969 Sb., která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla řešena, a dále otázku příslušné organizační složky státu v tomto sporu.

Především je třeba uvést, že nálezem Ústavního soudu č. 167/2000 Sb. bylo ke dni 31. 12. 2000 zrušeno ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění zákona č. 2/1998 Sb., na jehož základě vláda vydala rozhodnutí vlády ČR č. 230 ze dne 30. 3. 1998, č. 657 ze dne 23. 6. 1999 a č. 1374 ze dne 22. 12. 1999. Tato tři uvedená rozhodnutí vlády, přijatá na základě zrušeného ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. však zrušena nebyla.

V uvedeném nálezu č. 167/2000 Sb. se Ústavní soud zabýval rozporem mezi normativním obsahem aktu vlády a absencí tomu odpovídající právní formy a shledal, že forma těchto normativních právních aktů vlády – rozhodnutí – neodpovídá jejich obsahu, a v závěru apeloval na vládu, aby se řídila článkem 78 Ústavy, podle kterého k provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení.

Dovolací soud shodně se závěry Ústavního soudu, který v nálezu č. 167/2000 Sb. řešil otázku právní

povahy předmětných rozhodnutí, považuje předmětná rozhodnutí vlády za normativní právní akty, z jejichž obsahu jsou zřetelné charakteristické znaky – abstraktnost, obecnost; nejedná se o akty individuálně právní, které by byly výsledkem rozhodovací činnosti v konkrétních věcech. Je tedy nutné na ně 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.

Předmětná rozhodnutí vlády nejsou individuálním správním aktem, mají právně normativní obsah a byť jsou označena jako rozhodnutí, jsou výsledkem normotvorné činnosti vlády. S názorem odvolacího soudu, který dovedl odpovědnost státu za nesprávný úřední postup i v případě normotvorného postupu vlády, se dovolací soud neztotožňuje. Vydání normativního právního aktu není totiž úředním postupem vlády, nýbrž je výsledkem její normotvorné činnosti. Jestliže normotvorná činnost nebo nečinnost orgánu veřejné moci nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, nelze dovést ani odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. či § 18 zákona č. 58/1969 Sb. (shodně Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6 vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 633).

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. [I. ÚS 245/98](#) (publikovaný ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 15, č. 128/1999), na nějž bylo opakovaně odkazováno, se netýká případu, kdy k pochybení došlo přímo legislativní (normotvornou) činností, nýbrž pochybením pomocného administrativního aparátu zákonodárního sboru (bývalého Federálního shromáždění), konkrétně kdy při přepisování textu zákona nebyl do předlohy pro zveřejnění ve Sbírce zákonů uveden text, jenž byl schválen zákonodárným sborem.

K námitce žalobce, který poukazuje na judikaturu Evropského soudního dvora o odpovědnosti státu, je třeba uvést, že se jedná o judikaturu zabývající se odpovědností státu za porušení komunitárního práva (nejčastěji jako důsledek vadně či nevčasné implementované směrnice do národního právního řádu), a proto nelze tato rozhodnutí vztahovat na případy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 58/1969 Sb., resp. zákona č. 82/1998 Sb.

Pokud jde o organizační složku, která má jednat jménem státu v daném sporu, dovolací soud byl veden následujícími právními úvahami.

Podle ustanovení § 21a odst. 1 písm. b) o. s. ř. za stát před soudem vystupuje organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu.

Tím je v tomto případě zákon č. 82/1998 Sb., který je lex specialis ve vztahu k zákonu č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o regresních úhradách jednají jménem státu ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Podle ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) tohoto zákona úřadem podle odst. 1 je příslušný úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti, a dále v případech, kdy bylo soudem ve správním soudnictví vydáno nezákonné rozhodnutí, jímž soud rozhodl o žalobě proti rozhodnutí vydanému v odvětví státní správy, jež náleží do působnosti tohoto úřadu. Podle ustanovení § 6 odst. 3 tohoto zákona není-li možno příslušný úřad určit podle odstavce 2, jedná za stát Ministerstvo financí.

Nejprve je třeba zkoumat, zda příslušnou organizační složku lze určit podle obecného pravidla stanoveného v ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) zákona č. 82/1998 Sb., tedy příslušný je úřad, došlo-li ke škodě v odvětví státní správy, jež náleží do jeho působnosti. Jde o tu organizační složku, v oblasti jejíž působnosti nastaly škodlivé následky způsobené nesprávným úředním postupem.

Žalobce je nestátní zdravotnické zařízení a škoda, jejíž náhrady se domáhá, měla být způsobena v souvislosti s jeho činností v oblasti poskytování zdravotnické péče a následného proplácení této zdravotnické péče příslušnou pojišťovnou.

Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, Ministerstvo zdravotnictví je ústředním orgánem státní správy pro zdravotní péči, ochranu veřejného zdraví, zdravotnickou vědeckovýzkumnou činnost, zdravotnická zařízení v přímé řídicí působnosti, zacházení s návykovými látkami, přípravky, prekursory a pomocnými látkami, vyhledávání, ochranu a využívání přírodních léčivých zdrojů, přírodních léčebných lázní a zdrojů přírodních minerálních vod, léčiva a prostředky zdravotnické techniky pro prevenci, diagnostiku a léčení lidí, zdravotní pojištění a zdravotnický informační systém.

Případná škoda měla tedy žalobci vzniknout v oboru působnosti Ministerstva zdravotnictví, které je tak oprávněno jménem státu jednat jako jeho organizační složka. Nelze proto souhlasit s určením organizační složky státu podle ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb., neboť je možné vyjít z ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) téhož zákona.

To ovšem nic nemění na tom, že ve sporech o náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci státními orgány je pasivně věcně legitimovaným subjektem stát. Ostatně samotný závěr, která konkrétní organizační složka je v řízení příslušná, není pro účastníky ani soud závazný, neboť dospěje-li soud v průběhu řízení k závěru, že za stát má v řízení jednat jiná než označená organizační složka, začne s ní jednat, aniž by o tom vydával jakékoliv rozhodnutí nebo by jakékoliv dřívější rozhodnutí měnil (srov. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 7. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1585/2004). Jestliže by soud nejednal s příslušnou organizační složkou státu, jde o vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (srov. obdobně usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. [33 Odo 67/2004](#), publikované v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, Sv. 30, pod C 2724).

Z uvedeného vyplývá, že rozhodnutí odvolacího soudu není z hlediska důvodů uplatněných v dovolání (§ 241a odst. 2 písm. b/ o. s. ř.) správné, a protože důvody, pro které bylo toto rozhodnutí zrušeno, platí i na rozhodnutí soudu prvního stupně, dovolací soud rozsudky soudů obou stupňů zrušil a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení (§ 243b odst. 2 , 3 o. s. ř.).