

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.05.2012, sp. zn. 23 Cdo 1695/2010, ECLI:CZ:NS:2012:23.CDO.1695.2010.1

Číslo: 120/2012

Právní věta: Vyhláškou č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění účinném do 31. 12. 2011, ministerstvo zdravotnictví stanovilo požadavky na personální vybavení zdravotnických zařízení, aniž k tomu bylo zmocněno zákonem.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 31.05.2012

Spisová značka: 23 Cdo 1695/2010

Číslo rozhodnutí: 120

Číslo sešitu: 9

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Zdravotnictví

Předpisy: čl. 1 předpisu č. 2/1993Sb.

čl. 26 předpisu č. 2/1993Sb.

čl. 5 předpisu č. 134/1998Sb.

čl. 95 odst. 1 předpisu č. 1/1993Sb.

§ 17 odst. 4 předpisu č. 48/1997Sb.

§ 243b odst. 2 o. s. ř.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Původní žalobkyně Městská nemocnice v O. - LDN, příspěvková organizace, se po žalované domáhala zaplacení částky 2 204 526,53 Kč jako doplatku úhrad za zdravotní péči poskytnutou pojištěncům žalované za 1. pololetí 2005. V průběhu řízení vzala žalobu zpět co do částky 326 944,95 Kč, kterou jí žalovaná po podání žaloby uhradila.

O b v o d n í s o u d pro Prahu 3 rozsudkem ze dne 17. 9. 2008 uložil žalované částku 1 877 581,58 Kč původní žalobkyni zaplatit a rozhodl o nákladech řízení.

Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že původní žalobkyně byla nestátním zdravotnickým zařízením, jehož předmětem činnosti bylo poskytování následné lůžkové zdravotní péče. Dne 5. 10. 2001 uzavřela s žalovanou smlouvu o poskytování a úhradě zdravotní péče, jíž se zavázala poskytovat pojištěncům žalované hrazenou zdravotní péči v dohodnutých druzích, odbornostech a rozsahu, pro které je věcně, technicky a personálně vybavena, a žalovaná se zavázala uhradit původní žalobkyni zdravotní péči průkazně zdokumentovanou a odůvodněně poskytnutou jejím pojištěncům v souladu s právními předpisy a smlouvou. Ceny bodu a výše úhrad zdravotní péče včetně regulačních omezení

dle výsledků dohodovacího řízení měly být sjednávány dodatkem ke smlouvě. Dále bylo sjednáno, že pro uplatnění nároku na úhradu bude původní žalobkyně předávat žalované jednou měsíčně vyúčtování poskytnuté zdravotní péče. Zjistí-li žalovaná ve vyúčtování před provedením úhrady nesprávně nebo neoprávněně vyúčtovanou péči, úhradu této části v termínu splatnosti neprovede a oznámí zdravotnickému zařízení bez zbytečného odkladu rozsah, důvod a částku, čímž je vyzve k opravě nesprávně vyúčtované péče nebo k doložení poskytnutí zdravotní péče. Poskytnutím úhrady není dotčeno právo žalované k provádění následné kontroly proplácených vyúčtování v rozsahu a za podmínek stanovených právními předpisy a smlouvou. Pokud kontrola prokáže neoprávněnost nebo nesprávnost vyúčtování hrazené zdravotní péče či její neodůvodněné poskytování, žalovaná podle ustanovení § 42 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, takovou péči neuhradí. Původní žalobkyně se zavázala nejpozději do 30 kalendářních dnů oznámit žalované skutečnosti, které by podstatným způsobem mohly ovlivnit plnění smlouvy, pokud dojde ke změně počtu pracovníků stanoveného zvláštním právním předpisem. Na základě dodatků k této smlouvě byla sjednána úhrada paušální sazbou za ošetrovací den (dále též jen „OD“) s kódem 00024. Šetřením žalované bylo zjištěno, že personální obsazení u původní žalobkyně k 30. 6. 2005 v přepočtu na počet lůžek a minimální obsazení zdravotnického zařízení podle vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, pro ošetrovací den 00024 bylo o 0,25 pracovního úvazku nižší u lékaře A1, o 1,5 úvazku nižší u lékaře A2, o 2 úvazky vyšší u lékaře A0, o 17 úvazků vyšší u SPZ PSS, o 1,4 úvazku nižší u středního zdravotnického personálu a o 5,5 úvazku vyšší u nižšího zdravotnického personálu. Při vyúčtování úhrady za zdravotní péči poskytnutou v 1. pololetí 2005 žalovaná vycházela z výše úhrady náležející původní žalobkyni v 1. pololetí 2004 paušální sazbou za ošetrovací den tak, že se celková výše úhrady za ošetrovací den v 1. pololetí 2004 navýšila indexem 1,13. S poukazem na nedodržení pravidel minimálního personálního vybavení stanoveného ve vyhlášce č. 134/1998 Sb. pro vykazování smlouveného OD 00024 žalovaná dovodila, že nebyly naplněny podmínky pro bodové ohodnocení tohoto ošetrovacího dne, provedla proto přepočet ošetrovacích dnů a vypočetla kombinaci sjednaného OD 00024 s OD 00005, na základě čehož z celkového počtu 12 318 ošetrovacích dnů vykázaných za 1. pololetí 2005 uhradila 7991 ošetrovacích dnů prostřednictvím kódu 00024 a 4327 ošetrovacích dnů prostřednictvím kódu 00005. Jednotlivé kategorie pacientů neohodnotila bodově, s poukazem na nedodržení pravidel minimálního personálního vybavení stanoveného v seznamu pro vykazování bodově ohodnocené kategorie pacienta. Na základě toho dospěla k závěru, že původní žalobkyni měla být zaplacená částka 10 171 621,10 Kč, a protože na zálohách byla zaplacená částka 12 022 230 Kč, došlo k přeplatku ve výši 1 850 608,90 Kč (při přepočtu na vykázané body 1 877 581,58 Kč). Z tohoto důvodu na úhradu zdravotní péče vyúčtované původní žalobkyní v následujícím období postupně započítala celkem částku 2 177 553,85 Kč, přičemž částku 326 944,95 Kč jí poté uhradila.

Soud prvního stupně především dovodil, že žalovaná nebyla oprávněna k provedení kontroly personálního obsazení, původní žalobkyně však porušila smluvní povinnost jí neprodleně oznámit, že došlo ke změně počtu zdravotnických pracovníků určeného vyhláškou č. 134/1998 Sb. Konstatoval, že výše úhrady pro 1. pololetí 2005 nebyla stanovena v dohodovacím řízení ani sjednána dodatkem smlouvy, hodnoty bodu a výše úhrad zdravotní péče se tudíž řídily ustanovením § 3 vyhlášky č. 50/2005 Sb., podle něhož se výše úhrady zdravotní péče v léčebnách dlouhodobě nemocných stanoví paušální sazbou za ošetrovací den tak, že celková výše úhrady náležející zdravotnickému zařízení za ošetrovací den v 1. pololetí 2004 se navýší indexem 1,13. Ztotožnil se s argumentací žalobkyně, že zákonem č. 48/1997 Sb. bylo ministerstvo zdravotnictví (dále též jen „ministerstvo“) oprávněno vydat vyhlášku, jejímž obsahem mohl být pouze seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami a nikoliv stanovení závazného personálního obsazení, od něhož se výše úhrady odvíjí. Poukázal na to, že teprve novelou provedenou zákonem č. 245/2006 Sb. byl do zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, vložen § 12a stanovící, že zdravotnické zařízení musí být personálně vybaveno pro druh a rozsah zdravotní péče, kterou poskytuje, a zmocňující ministerstvo stanovit po dohodě s příslušnou komorou požadavky na personální vybavení zdravotnického zařízení, a vyjádřil přesvědčení, že před

účinností tohoto ustanovení nemohl být závazný právní předpis „v podobě“ vyhlášky týkající se personálního vybavení zdravotnických zařízení vydán. Zdůraznil též, že ve vyhlášce č. 134/1998 Sb. je podmínka minimálního personálního vybavení výslovně stanovena pouze u ošetrovacích dnů resuscitační a intenzivní péče a dále pak v kapitole 6 u vykazování kategorií pacienta, kde se vztahuje pouze na minimální obsazení středním, nižším a pomocným zdravotnickým personálem. Z toho dovodil, že při poskytování jiného typu péče podmínka minimálního personálního vybavení splněna být nemusela, personální vybavení uvedené ve vyhlášce pro daný ošetrovací den vyhodnotil jako toliko doporučené a usoudil, že argument žalované, podle něhož každý jednotlivý typ ošetrovacího dne lze vykázat pouze za předpokladu, že pracoviště splňuje podmínky minimálního personálního vybavení, nemá oporu v právních předpisech, a to ani ve vyhlášce č. 134/1998 Sb. Argumentoval rovněž, že možnost snížení úhrady za poskytnutou zdravotní péči v návaznosti na personální vybavení nebyla ve smlouvě mezi účastníky sjednána. Dovodil dále, že vyhláška č. 134/1998 Sb. je sice na základě ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb. součástí uzavřené smlouvy, v části obsahující pravidla pro vykazování ošetrovacích dnů je však v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly, především se zákony č. 95/2004 Sb. a 96/2004 Sb., protože neodpovídá podmínkám pro výkon lékařských profesí a nelékařských zdravotnických povolání dle těchto zákonů, a současně je neurčitá, protože používá pojmy, které nejsou blíže vysvětleny.

Soud prvního stupně uzavřel, že z uvedených důvodů je neplatná ta část smlouvy, jejímž obsahem je vyhláška č. 134/1998 Sb., a tato vyhláška nemůže být brána jako právně závazný podklad pro stanovení personálního vybavení, tím méně jako základ pro stanovení podmínek způsobu a výše úhrad za zdravotní péči. V případě jiného posouzení by podle jeho názoru uplatnění práva započtení žalovanou neobstálo pro rozpor s dobrými mravy, neprokázala-li, že v důsledku nedostatečného personálního obsazení došlo ke zhoršení kvality a rozsahu poskytované péče. Konstatoval dále, že původní žalobkyně prokázala, že v jejím zařízení na základě smlouvy o spolupráci pracoval další střední zdravotnický personál, mimo jiné dietní sestra a rehabilitační sestry, a vyjádřil názor, že žalovaná měla zařazení těchto pracovníků zohlednit, v důsledku čehož by byla splněna kritéria vyhlášky č. 134/1998 Sb. stran úvazku středního zdravotnického personálu. Vytkl též žalované nezohlednění skutečnosti, že úvazky nižšího a pomocného zdravotnického personálu žalobkyně mnohonásobně převýšila.

K odvolání žalované M ě s t s k ý s o u d v Praze rozsudkem ze dne 13. 10. 2009 změnil rozsudek soudu prvního stupně tak, že žalobu zamítl, a rozhodl o nákladech řízení před soudy obou stupňů.

Odvolací soud předně reagoval na skutečnost, že původní žalobkyně zanikla sloučením s žalobkyní, a rozhodl o procesním nástupnictví žalobkyně. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vyšel ze skutkového stavu zjištěného soudem prvního stupně, s jeho právními závěry se však neztotožnil.

Usoudil především, že pokud původní žalobkyně provedení kontroly umožnila, nelze dovozovat, že šlo o kontrolu nezákonnou. Otázku zákonnosti kontroly označil za vedlejší, neboť rozhodné bylo, zda původní žalobkyně splnila předpoklady pro vyplacení žalované částky.

Odvolací soud dále dovodil, že bylo-li ministerstvo v ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb. zmocněno vydat seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami a počítal-li tento zákon s tím, že lze úhradu sjednat i paušální částkou (např. v § 17 odst. 3), pak bylo oprávněno vydat předpis se stanovením seznamu zdravotních výkonů s jejich hodnotami podle výkonů nebo paušální částkou, jak učinilo vyhláškou č. 134/1998 Sb. Na základě tohoto zmocnění sice nemohlo stanovit, za jakého personálního zajištění lze to které zdravotnické zařízení provozovat, mohlo však výši úhrady vázat na množství a kvalifikaci pracovníků poskytujících zdravotní péči, jak se stalo. Pokud by tedy zdravotnické zařízení nesplňovalo personální kritéria stanovená vyhláškou, nemohlo požadovat úhradu za ošetrovací den 00024, ale jen úhradu základní, v daném případě za ošetrovací den 00005. Odvolací soud zdůraznil, že původní žalobkyně u ošetrovacího dne 00024 nesplňovala požadavky na

úvazky lékařů A1 a A2 a ani na základě smlouvy o poskytování a úhradě výkonů agregovaných do ošetrovacího dne uzavřené dne 5. 1. 2005 mezi původní a nynější žalobkyní nelze dovodit, že pro původní žalobkyni pracovaly dietní a rehabilitační sestry. Příslušné tvrzení žalobkyně vyhodnotil s ohledem na zápis ze dne 13. 12. 2005 jako účelové a dodal, že ani samotné smlouvy uzavřené s příslušnými pracovníci nebyly doloženy.

Odvolací soud nepřisvědčil soudu prvního stupně ani v otázce neurčitosti vyhlášky č. 134/1998 Sb. a jejího rozporu se zákony. Poukázal na vysvětlení zkratk A1, A2 a A0 v kapitole 2 bodu 6 této vyhlášky a na vymezení dalších zpochybněných pojmů ve vyhlášce č. 77/1981 Sb. s tím, že ta sice byla k 30. 6. 2004 zrušena, avšak v době nabytí účinnosti vyhlášky č. 137/1998 Sb. platila, vycházelo se z ní a z dosavadního vymezení je třeba vycházet až do nového vymezení těchto pojmů. Vyjádřil mínění, že zákony č. 95/2004 Sb. a 96/2004 Sb. upravují jinou oblast právních vztahů a že pokud si vyhláška pro svou potřebu určité pojmy vymezí sama, je nerozhodné, zda v jiném zákoně je vymezení téhož pojmu provedeno pro jiné účely jinak. Odvolací soud též dovodil, že pokud nebyly zjištěny žádné mimořádné okolnosti, nelze v postupu žalované spatřovat nic, co by odporovalo dobrým mravům. Uzavřel, že žalobkyně nemůže požadovat úhradu za vykázaný počet lůžek, ale jen za takový počet, ohledně něhož předpoklady splnila, a ten byl její právní předchůdkyni uhrazen.

Rozsudek odvolacího soudu napadla žalobkyně dovoláním, jež opřela co do přípustnosti o ustanovení § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., a co do důvodů o ustanovení § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř., namítajíc, že napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci, a ztotožňujíc se s právními závěry, na nichž založil své rozhodnutí soud prvního stupně.

Dovolatelka zpochybnila posouzení personálního auditu jako oprávněného. Především však podrobila kritice závěry odvolacího soudu při posouzení účinků vyhlášky č. 134/1998 Sb. Argumentovala, že vyhláška nemůže ukládat povinnosti, které nemají základ v zákoně, proto neplnění takových povinností nelze sankcionovat. Setrvala na názoru, že vyhláška v části, v níž ministerstvo stanoví nejen seznam výkonů s bodovými hodnotami, ale i další podmínky pro provedení úhrady poskytnuté zdravotní péče, byla vydána nad rámec pověření uděleného zákonem č. 48/1997 Sb., a zdůraznila, že ministerstvo bylo zmocněno k vydání vyhlášky stanovící personální vybavení až novelou zákona č. 20/1966 Sb. Podle jejího mínění není z rozhodnutí odvolacího soudu zřejmé, o jakou právní úpravu opřel názor, že ministerstvo bylo oprávněno vázat výši úhrady na počet pracovníků a jejich odbornost. Za chybné označila též posouzení úhrady za OD 00024 jako úhrady zvýšené a úhrady za OD 00005 jako úhrady základní, neboť se jedná o rozdílné typy péče, z nichž první je poskytován v léčebnách dlouhodobě nemocných a druhý na ošetrovatelských lůžkách nemocnic. Zdůraznila, že ve smlouvě nebylo sjednáno oprávnění žalované měnit úhradu ze sjednaného ošetrovacího dne na jiný, a vyjádřila přesvědčení, že výše úhrady je na základě ustanovení § 13 zákona č. 48/1997 Sb. jako předpisu vyšší právní síly vázána pouze na to, zda zdravotnické zařízení, pro které je jiným právním předpisem stanoveno personální vybavení, zdravotní péči poskytl v souladu s právními předpisy a se svým oprávněním. Neprovedení úhrady za poskytnutou zdravotní péči je proto možné jen na základě zjištění, že péče nebyla poskytnuta v druhu, rozsahu a za podmínek sjednaných smlouvou o poskytování zdravotní péče.

Dovolatelka polemizovala též se závěrem odvolacího soudu o vztahu vyhlášky č. 134/1998 Sb. a zákonů č. 95/2004 a 96/2004 Sb. Za nemyslitelnou považuje konstrukci, kdy by zdravotnické zařízení mělo stanoveny jiné podmínky pro poskytování zdravotní péče daného druhu a rozsahu a jiné pro její úhradu, což by mohlo vést k tomu, že by nemělo podle vyhlášky nárok na úplnou úhradu zdravotní péče poskytnuté v souladu se zákonem. Zdůraznila, že uvedené zákony upravují vzdělávání zdravotnických pracovníků jinak, než jak jsou požadavky na vzdělání uvedeny ve vyhlášce, nelze proto např. požadovat dvě atestace, když zákon zná pouze jednu. Kritice podrobila rovněž závěr odvolacího soudu v otázce zohlednění výkonů dietních a rehabilitačních sester, namítajíc, že smlouvy nebyly uzavírány se sestrami, nýbrž s dalším zdravotnickým zařízením, které se zavázalo provádět

tyto výkony svými zaměstnanci, což předpisy ani smlouva nevylučují.

Dovolatelka poukázala na to, že zákon č. 48/1997 Sb. v ustanovení § 17 odst. 3 rozlišoval mezi úhradou na základě bodového ohodnocení zdravotních výkonů a úhradou na základě paušálu, a vytkla odvolacímu soudu, že (shodně s žalovanou) kombinoval paušální úhradu stanovenou vyhláškou č. 50/2005 Sb. s vyhláškou č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami. Zdůraznila změnu ve způsobu úhrady následné péče, k níž došlo vyhláškou č. 50/2005 Sb., kterou byla pro 1. pololetí 2005 zavedena úhrada za ošetrovací dny 00024 a 00005 paušální sazbou odvozenou od skutečné úhrady za ošetrovací den náležející zdravotnickému zařízení v roce 2004 za uvedené typy ošetrovacích dnů. Nově používanou paušální sazbou za ošetrovací den byla podle jejího názoru výše úhrady zcela odtržena od seznamu výkonů s bodovými hodnotami a nový způsob úhrady zůstal s vyhláškou č. 134/1998 Sb. spojen pouze užitou terminologií.

Závěrem dovolatelka vytkla odvolacímu soudu, že i když dospěl k závěru o vázanosti úhrady na počet pracovníků zdravotnického zařízení, nezabýval se otázkou, jak je vázána. Argumentovala, že žádný právní předpis ani smlouva neupravuje omezení úhrady v případě nesplnění personálních předpokladů a jeho způsob a že dodatek ke smlouvě, podle něhož by úhrada byla krácena sjednaným koeficientem, pokud by celkový počet ošetrovacích dnů vykázaných všem zdravotním pojišťovnám neodpovídal personálnímu a technickému vybavení pracovišť, původní žalobkyně uzavřít odmítla.

Dovolatelka navrhla, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc vrácena odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná se k dovolání nevyjádřila.

N e j v y š š í s o u d rozhodnutí odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Po zjištění, že dovolání bylo podáno ve lhůtě stanovené v § 240 odst. 1 o. s. ř. oprávněnou osobou (účastníkem řízení), při splnění podmínek povinného zastoupení předepsaných ustanovením § 241 o. s. ř., Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) dovodil, že dovolání je přípustné podle ustanovení § 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř., neboť směřuje proti rozsudku odvolacího soudu, jímž bylo změněno rozhodnutí soudu prvního stupně ve věci samé.

Dovolání je též důvodné.

Podle ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2005 (dále jen zákon č. 48/1997 Sb.), seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami se sestavuje v dohodovacím řízení Seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami je předkládán Ministerstvu zdravotnictví k posouzení z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem, které jej poté vydá jako vyhlášku. Seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami je podle druhů péče, kterou je zdravotnické zařízení oprávněno poskytovat, součástí smlouvy o poskytování zdravotní péče uzavírané mezi zdravotními pojišťovnami a smluvními zdravotnickými zařízeními.

Podle kapitoly 1 přílohy vyhlášky č. 134/1998 Sb., kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, ve znění vyhlášky č. 291/2002 Sb. (dále jen vyhláška č. 134/1998 Sb.), zdravotním výkonem je základní jednotka seznamu, popisující ucelenou činnost při poskytování zdravotní péče (položka 2), názvem výkonu stručný text vystihující jednoznačně podstatu výkonu (položka 6), popisem výkonu text, rozvíjející název výkonu, popisující výkon a případně jeho provedení (položka 7), nositelem výkonu zdravotnický pracovník, který se podílí na provedení výkonu

(položka 11), časem nositele výkonu čas, po který je daný zdravotnický pracovník zaměstnán prováděním právě tohoto jediného výkonu (položka 12), mzdovým indexem nositele výkonu index, který charakterizuje kvalifikaci nositele k provedení výkonu a obtížnost provedení výkonu (položka 13), a bodovou hodnotou výkonu součet všech přímých nákladů na výkon [tj. osobních nákladů nositele výkonu, nákladů na jednoúčelové přístroje a jejich specifickou údržbu, při provedení výkonu přímo spotřebovaný materiál a při provedení výkonu přímo spotřebované léčivé přípravky] kalkulovaný v korunách a vyjádřený v bodech (položka 14).

Podle úvodních ustanovení kapitoly 5 uvedené přílohy ošetrovací dny se vykazují při hospitalizaci pacienta na lůžkovém oddělení zdravotnického zařízení nebo při pobytu pacienta ve stacionáři (věta první). Ošetrovací den je vykazován podle odbornosti oddělení, které jej vykazuje (věta čtvrtá). Podle položky 1 této kapitoly se ošetrovací den 00005 vykazuje na ošetrovatelských lůžkách všech odborností (bod 4) a ošetrovací den 00024 se vykazuje na lůžkách ostatních odborných léčebných ústavů (bod 12). Podle položky 2 ve výkonu OD je zahrnuto: veškeré vizity lékařů, činnost středních, nižších a pomocných zdravotnických pracovníků, administrativní činnost mimo činnost zahrnutou v jiných výkonech, organizační činnost vedoucích pracovníků, ústavní pohotovostní služba (kromě, mimo jiné, OD 00005), stravní jednotka, přímo spotřebovaný zdravotnický materiál... V úvodu položky 7 této kapitoly, označené jako „Pravidla vykazování OD“, je stanoveno, že OD resuscitační a intenzivní péče lze vykazovat pouze na pracovišti, které splňuje minimální personální a technické vybavení, pod položkou 7.1 je stanoveno minimální personální vybavení, a to (mimo jiné) pod položkou 7.1.5 pro další OD, z toho pro OD 00005 lékař A2 0, lékař A1 0,5, lékař A0 0, lékař ÚPS 0, SZP PSS 1, SZP 6,6, NZP, PZP 4 a pro OD 00024 lékař A2 0,66, lékař A1 1,00, lékař A0 0,00, lékař ÚPS 0,16, SZP PSS 1,33, SZP 6,56, NZP, PZP 2.

Článek 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) stanoví, že každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Podle článku 79 odst. 3 Ústavy ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Podle článku 95 odst. 1 Ústavy soudce je při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu; je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou.

Podle článku 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (odstavec 2). Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (odstavec 3).

Podle článku 26 Listiny každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (odstavec 1). Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností (odstavec 2).

Odvolací soud vyšel ze správného úsudku, že zmocnění ministerstva zdravotnictví k vydání seznamu zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, obsažené v ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb., nezahrnovalo oprávnění stanovit, za jakého minimálního personálního zabezpečení lze (vůbec) provozovat zdravotnická zařízení. Protože žalovaná v rámci své procesní obrany v řízení před soudy nižších stupňů správnost takového závěru nezpochybnila a neučinila tak ani v dovolacím řízení, lze se pro stručnost omezit na konstatování, že podle ustálené judikatury jak Ústavního soudu, tak soudů obecných projev vůle zákonodárce zmocňující exekutivní orgán k bližší úpravě určitých společenských vztahů musí být konkrétní a výslovný, tj. zcela zřetelně vyjádřený (srov. shodně např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. [Pl. ÚS 7/03](#), uveřejněný pod číslem 113/2004

Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleze Ústavního soudu ze dne 26. 8. 2010, sp. zn. [III. ÚS 101/05](#), uveřejněný tamtéž pod číslem 170/2010, náleze Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. [Pl. ÚS 28/06](#), uveřejněný tamtéž pod číslem 222/2008, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2011, sp. zn. 2 As 72/2011, uveřejněný pod číslem 2392/2011 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), a v ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 48/1997 Sb. vůle zmocnit orgán moci výkonné k bližší úpravě minimálního personálního (ani jiného) vybavení zdravotnických zařízení zcela nepochybně vyjádřena není, nehledě na to, že tento zákon neobsahuje základní úpravu této oblasti společenských vztahů, jež by mohla být – v mezích stanovených zákonem – v podzákonném prováděcím předpisu blíže rozvedena. Stanovení primárních práv a povinností (jejich vymezení) je Ústavou vyhrazeno zákonu a delegovaná normotvorba (podzákonná legislativa) se musí pohybovat toliko v restriktivně interpretovaných mezích obsahu, rozsahu a zejména účelu zmocňovací normy (srov. shodně např. náleze Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. [Pl. ÚS 17/95](#), uveřejněný pod číslem 67/1995 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, náleze Ústavního soudu ze dne 29. 4. 1998, sp. zn. [Pl. ÚS 43/97](#), uveřejněný tamtéž pod číslem 48/1998, náleze Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. [Pl. ÚS 45/2000](#), uveřejněný tamtéž pod číslem 30/2001, a náleze Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. [Pl. ÚS 23/02](#), uveřejněný tamtéž pod číslem 89/2004). Pro správnost přijatého závěru svědčí podpůrně též skutečnost, že až zákonem č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů (srov. jeho § 46), byl do zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, s účinností od 31. 5. 2006 vložen § 12a stanovící mimo jiné, že zdravotnické zařízení poskytující zdravotní péči musí být personálně, věcně a technicky vybaveno pro druh a rozsah zdravotní péče, kterou poskytuje, a musí splňovat hygienické požadavky na svůj provoz (odstavec 1), a zmocňující ministerstvo zdravotnictví stanovit vyhláškou požadavky na věcné a technické vybavení zdravotnického zařízení a hygienické požadavky na jeho provoz a stanovit po dohodě s příslušnou komorou vyhláškou požadavky na personální vybavení zdravotnického zařízení (odstavec 2).

Navazující úvaze odvolacího soudu, že ministerstvo vyhláškou č. 134/1998 Sb. nestanovilo požadavky na personální zabezpečení zdravotnických zařízení, nýbrž v rámci zákonného zmocnění „pouze“ vázalo výši úhrady na množství a kvalifikaci pracovníků zdravotní péči poskytujících, však správnost přiznat nelze.

Již bylo zmíněno, že v době, kdy byla přijata vyhláška č. 134/1998 Sb. (stalo se tak 2. 6. 1998, s účinností od 1. 7. 1998), tu nebyly v právním řádu České republiky právní předpisy, jež by stanovily požadavky na personální vybavení zdravotnických zařízení podle oborů, druhu a formy poskytované zdravotní péče; stalo se tak až vyhláškou č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb, vydanou s účinností od 1. 4. 2012 na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 120 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, k provedení ustanovení § 11 odst. 4 tohoto zákona. Bodová hodnota jednotlivých zdravotních výkonů, jež je podkladem pro stanovení výše úhrady za jejich poskytnutí, se v pojetí, na němž je založena vyhláška č. 134/1998 Sb., odvíjí od typových nákladů souvisejících (přímo i nepřímě) s jejich poskytnutím. Mezi ně patří též náklady na personální zabezpečení, jejichž výše je podmíněna nároky na počet a kvalifikaci zdravotnických pracovníků, jejichž účast si poskytnutí toho či onoho zdravotního výkonu vyžaduje (srov. kapitolu 1 položku 14 přílohy vyhlášky č. 134/1998 Sb.). Z pohledu potřeby přiřadit jednotlivým zdravotním výkonům odpovídající bodové hodnoty se tedy (objektivně)jevila absence úpravy personálního vybavení zdravotnických zařízení jako mezera v právu. S ní se ministerstvo – ve vztahu k tomu, co je předmětem sporu v souzené věci – vypořádalo tak, že požadavky na minimální personální vybavení zdravotnických zařízení poskytujících zdravotní péči při hospitalizaci pacienta na lůžkovém oddělení nebo při pobytu pacienta ve stacionáři, při níž se vykazuje ošetrovací den, stanovilo v kapitole 5 přílohy vyhlášky č. 134/1998 Sb. jako podmínku, za jejíhož splnění lze ošetrovací dny podle jednotlivých odborností vykazovat, tedy jako předpoklad pro to, aby zdravotnickému zařízení vzniklo za poskytnutí ošetrovacího dne právo na příslušnou úhradu z

prostředků veřejného zdravotního pojištění. Tím ovšem stanovilo předpoklady, za nichž zdravotnické zařízení vůbec mohlo lůžkovou zdravotní péči příslušné odbornosti hrazenou z prostředků veřejného zdravotního pojištění poskytovat, a tak sice nepřímou (zastřeně), z hlediska věcného (z pohledu praktických důsledků) však zcela efektivně, vymezilo požadavky, které muselo zdravotnické zařízení lůžkové péče splňovat, aby mohlo poskytovat zdravotní péči druhu stanoveného v rozhodnutí o jeho registraci [srov. § 5 odst. 2 písm. a) a § 11 odst. 1 ve spojení s § 10 odst. 2 písm. b) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění účinném do 31. 5. 2006], popř. v rozhodnutí jeho zřizovatele (srov. § 33 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění účinném od 1. 1. 2001 do 31. 3. 2012, a § 23 vyhlášky č. 242/1991 Sb., o soustavě zdravotnických zařízení zřizovaných okresními úřady a obcemi, účinné do 31. 3. 2012), ledaže by šlo o typ zdravotnického zařízení, které poskytuje toliko zdravotní péči z veřejného zdravotního pojištění nehrazenou [srov. § 11 odst. 2 a 3 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění účinném od 1. 1. 1992 do 31. 3. 2012, a § 13 a násl. zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů].

Jinými slovy řečeno, je-li (jak je tomu v souzené věci) druhem zdravotní péče, kterou je zdravotnické zařízení oprávněno poskytovat, následná lůžková péče a je-li výkonem, s nímž se pojí úhrada z veřejného zdravotního pojištění, ošetrovací den, pak stanovením personálních předpokladů, které musí zdravotnické zařízení splnit, aby mu za poskytnutý ošetrovací den vznikl nárok na úhradu z prostředků veřejného zdravotního pojištění, se určují též požadavky na minimální personální vybavení takového zdravotnického zařízení.

Správnost takového závěru potvrzuje nakonec i skutečnost, že vyhláškou č. 411/2011 Sb. ministerstvo s účinností od 1. 1. 2012 novelizovalo vyhlášku č. 134/1998 Sb. mimo jiné tak, že v příloze v kapitole 5 položka 7 zní: „7. PRAVIDLA VYKAZOVÁNÍ OD. OD resuscitační a intenzivní péče lze vykazovat pouze na pracovišti, které splňuje minimální personální, technické a věcné vybavení uvedené ve vyhlášce upravující personální, technické a věcné vybavení...“, a položky 7.1, určující minimální personální vybavení, a 7.2, určující minimální technické vybavení, v kapitole 5 přílohy byly zrušeny. V přechodném ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky č. 99/2012 Sb., o požadavcích na minimální personální zabezpečení zdravotních služeb, pak bylo určeno, že poskytovatel zdravotních služeb, který je oprávněn poskytovat zdravotní služby ke dni nabytí účinnosti této vyhlášky, musí do doby splnění požadavků na personální zabezpečení poskytovaných služeb stanovených touto vyhláškou splňovat požadavky na personální zabezpečení podle vyhlášky č. 134/1998 Sb., ve znění účinném do dne 31. 12. 2011. Z toho je nade vší pochybnost zřejmé, jak samo ministerstvo zdravotnictví jako příslušný normotvůrce vnímalo účel (smysl) stanovení minimálního personálního vybavení pracoviště pro vykazování ošetrovacího dne, jež bylo do konce roku 2011 obsaženo ve vyhlášce č. 134/1998 Sb.

Nejvyšší soud tedy dospívá k závěru, že ministerstvo zdravotnictví vyhláškou č. 134/1998 Sb. požadavky na personální vybavení zdravotnických zařízení stanovilo a právní posouzení, na němž spočívá napadené rozhodnutí odvolacího soudu, je tudíž nesprávné.

Vytčené pochybení v právním posouzení souvisí zřejmě s nesprávným úsudkem odvolacího soudu v otázce povahy ošetrovacích dnů. Odvolací soud pomíjí, jak mu správně vytýká dovolatelka, že to, čím se liší jednotlivé ošetrovací dny, nejsou (primárně) nároky na množství a kvalifikaci potřebného zdravotnického personálu, nýbrž je jím odbornost oddělení, které ošetrovací den vykazuje (srov. kapitolu 5, větu druhou, přílohy vyhlášky č. 134/1998 Sb.), tj. konkrétní druh poskytované zdravotní péče (s nímž se, pravda, nutně pojí typové nároky na určitou úroveň personálního, věcného a technického zabezpečení). Neobstojí tedy takový pohled, podle něhož vyhláška toliko určila, na jakou úhradu má zdravotnické zařízení nárok ve vazbě na dosaženou úroveň svého personálního vybavení. Příznačným výrazem nesprávnosti takového pojetí je dovolatelkou po právu kritizované chápání OD 00005, jenž se vykazuje na ošetrovatelských lůžkách všech odborností, jako ošetrovacího dne základního, oproti OD 00024, vykazovanému na lůžkách ostatních odborných léčebných ústavů, jako

ošetřovacímu dni kvalifikovanému; jednalo se o výkony lůžkové zdravotní péče poskytované v odlišných typech odborných léčebných ústavů, v ústavech s ošetřovatelskými lůžky a v ústavech ostatních (srov. kapitolu 5 položku 1 body 5 a 11 přílohy vyhlášky č. 134/1998 Sb.), tedy o především kvalitativně (a pouze druhotně o kvantitativně) odlišné druhy zdravotní péče.

Vzhledem k uvedeným závěrům se jeví jako nadbytečné a tudíž procesně nehospodárné podrobit napadené rozhodnutí dovolacímu přezkumu též z pohledu ostatních, podle jejich podstaty toliko subsidiárních dovolacích námitek.

Protože právní posouzení, na němž spočívá napadené rozhodnutí odvolacího soudu, není ze shora uvedených důvodů správné, Nejvyšší soud, aniž nařizoval jednání (§ 243a odst. 1, věta první, o. s. ř.), toto rozhodnutí podle ustanovení § 243b odst. 2, části věty za středníkem, o. s. ř. zrušil, včetně závislého výroku o nákladech řízení [§ 242 odst. 2 písm. b) o. s. ř.], a věc podle ustanovení § 243b odst. 3, věty druhé, o. s. ř. vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

Otázkou účinků (aplikovatelnosti) podzákoné právní normy postrádající zákonné zmocnění, resp. její části postižené absencí zmocnění, se odvolací soud dosud nezabýval, neboť v důsledku právního závěru, který zaujal, k tomu neměl důvod. Lze proto jen poukázat na související judikaturu, např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. 6 A 100/2002, uveřejněné pod číslem 449/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 72/2011, na nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. [Pl. ÚS 52/03](#), uveřejněný pod číslem 152/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu a na usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2006, sp. zn. [Pl. ÚS 53/03](#), in www.usoud.cz.