

Ústavnímu soudu
Joštova 8
660 83 Brno



K1362907

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 7 -03- 2007
Č.j.:	Prf: 22149/5
Vyřizuje:	1.

Věc: Návrh na zahájení řízení o zrušení jiného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1
písm. d) Ústavy České republiky **Neřednází**

Navrhovatel: skupina 45 poslanců Poslanecké sněmovny

Zastoupen: advokátem JUDr. Janem Machem
se sídlem Vodičkova 28, 110 00 Praha 1

JUDr. Jan MACH
ADVOKÁT
Advokátní kancelář
Vodičkova 28, 110 00 Praha 1
IČO: 66213061 DIČ: CZ540308350

Účastník řízení: Ministerstvo zdravotnictví, Palackého náměstí 4, Praha 2, 128 01

Napadený právní předpis: Vyhláška č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy

Vzhledem k naléhavosti věci žádá navrhovatel Ústavní soud, aby podle § 39 zákona
č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o tomto návrhu přednostně.

Dvakrát

Příloha: plná moc ze dne 20. února 2007

I.

Dne 30. prosince 2006 byla ve Sbírce zákonů vyhlášena vyhláška Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. prosince 2006 č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy (dále jen „vyhláška č. 618/2006 Sb.“). Vyhláška č. 618/2006 Sb. nabyla dle jejího § 4 účinnosti dnem 1. ledna 2007.

Navrhovatel podává Ústavnímu soudu návrh na zrušení vyhlášky č. 618/2006 Sb. pro její rozpor s ústavním pořádkem České republiky i se zákonem (čl. 87 odst. 1 písm. b/ ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů – dále jen „Ústava“), a to z níže uvedených důvodů:

II.

Ministerstvo zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“) vydalo vyhlášku č. 618/2006 Sb. dne 20. prosince 2006, tímto dnem byla tedy podepsána ministrem zdravotnictví a následně předána k její publikaci Ministerstvu vnitra - redakci Sbírky zákonů (§ 10 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv). Dne 30. prosince 2006 byla vyhláška publikována, nabyla tak platnosti a dne 1. ledna 2007 i účinnosti. Celý proces tvorby vyhlášky, tj. od její přípravy, přes její vydání a vyhlášení až po okamžik vstupu v účinnost spadá do období, kdy ministerstvo řídil ministr zdravotnictví MUDr. Tomáš Julínek, jmenovaný prezidentem republiky členem vlády Ing. Mirka Topolánka a pověřený řízením ministerstva ode dne 4. září 2006.

Vláda Mirka Topolánka jmenovaná dne 4. září 2006 předstoupila podle čl. 68 odst. 3 Ústavy před Poslaneckou sněmovnu, v níž však při hlasování dne 3. října 2006 důvěru nezískala (čl. 68 odst. 4 Ústavy). V důsledku odepření vyslovení důvěry této vládě Poslaneckou sněmovnou se pak vláda - i když s jistou neodůvodněnou prodlevou - usnesla dne 11. října 2006 na podání demise (čl. 73 odst. 2 Ústavy) a prezident republiky téhož dne tuto demisi přijal (čl. 62 písm. a/, čl. 73 odst. 3 Ústavy). Prezident republiky pak současně pověřil tuto vládu podle čl. 62 písm. d) Ústavy vykonáváním jejích funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády. Novou vládu pak prezident republiky jmenoval dne 9. ledna 2007.

Ministerstvo zdravotnictví tedy připravilo a vydalo vyhlášku v době, kdy bylo řízcno členem vlády, která nezískala důvěru Poslanecké sněmovny.

Základním rysem vztahu legislativy a exekutivy v ústavním systému České republiky jako demokratické parlamentní republiky je ústavní princip, podle něhož se bezvýjimečně odvozuje trvání každé vlády od Poslanecké sněmovny (čl. 73 odst. 2 věta druhá Ústavy), resp. od jí explicitně vyslovené důvěry (čl. 73 odst. 2 věta první Ústavy). Jde o vyjádření vztahu odpovědnosti vlády vůči Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy).

Na tyto ústavní principy fungování parlamentní republiky je třeba dbát právě za situace, kdy dosavadní vláda je ve stavu demise, ale je současně prezidentem republiky pověřena vykonáváním svých funkcí prozatímně až do jmenování nové vlády (čl. 62 písm. d/ Ústavy). Ústava sice neobsahuje konkrétní výčet pravomocí této „prozatímní vlády“, resp. nestanoví enumerativním způsobem ty z nich, které vykonávat nesmí. To však neznamená, že by taková vláda mohla bez dalšího uplatňovat své pravomoci ve stejném rozsahu, jakoby šlo o vládu s důvěrou Poslanecké sněmovny. Každá vláda bez důvěry Poslanecké sněmovny (tím spíše pak vláda, které již byla důvěra hlasováním Poslanecké sněmovny odepřena), která byla

prezidentem republiky pověřena prozatímním výkonem svých funkcí, musí totiž dbát především na zachování elementární substance způsobu demokratického vládnutí v parlamentní republice. Ústava tento apriorní limit pro uplatňování vládních funkcí vyjadřuje právě slovem „prozatímně“ použitým v jejím čl. 62 písm. d).

Ústavodárce jistě nevložil slovo „prozatímně“ do textu Ústavy jen samoučelně. Tento výraz naopak přesně odpovídá logice konstrukce našeho ústavního systému, náležejícího svou formou vlády k systémům parlamentní republiky. Lze dokonce dovodit, že i pokud by výraz „prozatímně“ v Ústavě nebyl zakotven, musela by i tak každá vláda, jíž bylo Poslaneckou sněmovnou odepřeno vyslovení důvěry, omezit výkon svých funkcí na nezbytné minimum. Takovému výkladu dává za pravdu i komentář k Ústavě (V. Pavlíček, J. Hřebejk: Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl, Linde, Praha 1998, s. 221 n.), který uvádí: „*Prozatímní pověření vlády vykonáváním jejích funkcí se vztahuje na přechodnou situaci do doby, než bude vyřešena vládní krize a jmenována nová vláda. Vzhledem k tomu, že přijetím demise či odvoláním vlády končí úřední činnost vlády, jedná se o dočasné opatření*“.

Pokus o bližší vymezení postavení „vlády v demisi“ byl podniknut v návrhu novely Ústavy z roku 1999, schváleném Poslaneckou sněmovnou, ale zamítnutém Senátem (PS III. vol. obd., sněm. tisk č. 359). Předloha navrhovala výslovně v Ústavě zakotvit, že vláda, která je pověřena vykonáváním svých funkcí prozatímně až do jmenování vlády nové, činí pouze opatření, která nesnesou odkladu. Tento princip měl výslovně platit i pro jednotlivé členy této vlády pověřené řízením ministerstev nebo jiných úřadů. Poslanecká sněmovna tedy svého času byla tohoto názoru, že je třeba omezení funkcí vlády v demisi vystihnout v textu Ústavy přesněji. I bez přijetí této ústavní novely však v platné Ústavě existuje dostatečný základ pro poměřování výkonu funkcí vlády bez důvěry kritériem jejich neodkladnosti či prozatímnosti.

Navrhovatelé nezpochybňují obecně oprávnění vlády vydávat nařízení podle čl. 78 Ústavy i oprávnění ministerstev vydávat právní předpisy (vyhlášky) podle čl. 79 odst. 3 Ústavy i v době, kdy se vláda netěší důvěře Poslanecké sněmovny. Možnosti uplatňování těchto pravomocí jsou však v této době omezeny dočasnou existencí takové vlády a prozatímní povahou výkonu jejích funkcí.

Vláda Mirka Topolánka působící v době od 4. září 2006 do 9. ledna 2007 si však žádné limity v tomto ohledu nestanovila, naopak k výkonu svých pravomocí přistupovala zcela bez hranic, jakoby snad ani hlasování o důvěře v Poslanecké sněmovně neproběhlo. Svědčí o tom nejen rozsah vlastní normotvorby této vlády i ministerstev v uvedeném období, ale např. i řada zásadních návrhů zákonů předložených Poslanecké sněmovně dokonce se žádostí o jejich schválení již v prvním čtení, provádění řady personálních změn ve státní správě apod. Stejně „bezuzdně“ jednali i někteří ministři této vlády, včetně ministra MUDr. Tomáše Julínka.

Napadená vyhláška je však právě dokladem toho, že ministr zdravotnictví, resp. ministerstvo překračovalo ústavní limity působení vlády bez důvěry. Vydání vyhlášky ministerstvem totiž nebylo nezbytné z žádného naléhavého důvodu. Právě naopak účelem jejího vydání bylo pouze negovat právní stav založený vyhláškou č. 290/2006 Sb., kterou se vydává rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví o rámcových smlouvách podle § 17 odst. 3 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, vydanou předchozím ministrem zdravotnictví MUDr. Davidem Rathem (§ 2 vyhlášky č. 618/2006 Sb.). Vyhláška č. 290/2006 Sb. řešila právní vztahy v ní upravené komplexně a neexistoval žádný právní důvod k jejímu nahrazení napadenou vyhláškou.

Na rozdíl od napadené vyhlášky byla vyhláška č. 290/2006 Sb. vydána ministrem jmenovaným členem vlády, která požívala důvěry Poslanecké sněmovny, přičemž byla vydána v době volebního období té Poslanecké sněmovny, která vyslovila důvěru vládě, jejíž byl bývalý ministr zdravotnictví členem. Úplnou derogací vyhlášky č. 290/2006 Sb. tak došlo k situaci, kdy ministr ve vládě, jíž byla odepřena důvěra, zrušil právní předpis vydaný ministrem vlády, která se důvěře Poslanecké sněmovny těšila. Napadená vyhláška přitom upravuje právní vztahy na období přesahující nejen funkční období vlády, jíž nebyla vyslovena důvěra, ale dokonce přesahující vůbec volební období současné Poslanecké sněmovny. Jde tedy o právní předpis, jehož vydání nebylo ani nezbytné, ani naléhavé.

Důkaz:

- Rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování ministra zdravotnictví MUDr. Tomáše Julínka členem vlády a o jeho pověření k řízení ministerstva
- Stenozáznam z 5. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 3. října 2006
- Oznámení předsedy Poslanecké sněmovny prezidentu republiky podle § 85 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
- Usnesení vlády ze dne 11. 10. 2006 č. 1177 o podání demise vlády
- Rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování členů vlády ze dne 9. 1. 2007

III.

Vedle ústavněprávních důvodů svědčících pro zrušení napadené vyhlášky, namítá navrhovatel rovněž její rozpor se zákonem č. 48/1997 Sb., veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon“).

1) Ministerstvo zdravotnictví je oprávněno podle § 17 odst. 3 věty čtvrté zákona učinit rozhodnutí, pokud mezi účastníky dohodovacího řízení nedojde k dohodě o obsahu rámcové smlouvy do šesti měsíců nebo pokud předložená rámcová smlouva odporuje právním předpisům nebo veřejnému zájmu. Toto rozhodnutí o rámcových smlouvách ministerstvo učinilo při splnění zákonných podmínek dne 7. června 2006 a vyhlásilo jej ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví v částce 5/2006 v části Závazná opatření pod č. 1. Znění jednotlivých rámcových smluv jsou uvedena v přílohách k tomuto rozhodnutí.

Dne 7. června 2006 vydalo ministerstvo rovněž vyhlášku č. 290/2006 Sb., která nabyla platnosti i účinnosti dnem jejího vyhlášení, tj. 16. června 2006. Také v přílohách této vyhlášky jsou obsaženy rámcové smlouvy pro zdravotní pojišťovny a zdravotnická zařízení.

Za řízení nového ministra zdravotnictví MUDr. Tomáše Julínka však ministerstvo vydalo vyhlášku č. 618/2006 Sb., aniž by byly splněny podmínky pro její vydání podle § 17 odst. 3 zákona. Rámcové smlouvy upravené napadenou vyhláškou nebyly předmětem dohodovacího řízení mezi zástupci svazů zdravotních pojišťoven a zástupci příslušných skupinových smluvních zdravotnických zařízení zastupovaných svými zájmovými sdruženími, neboť toto dohodovací řízení, svolané dne 6. prosince 2005 nedospělo k dohodě a bez úspěchu skončilo uplatněním pravomoci ministerstva přijmout příslušné rozhodnutí (k čemuž došlo dne 7. června 2006).

Na druhé straně nebylo ministerstvo oprávněno bez výsledků nového dohodovacího řízení měnit své vlastní rozhodnutí, neboť může uplatnit svoji pravomoc podle § 17 odst. 3 zákona teprve následně po předložení rámcových smluv jako výsledku dohodovacího řízení, a

po jejich posouzení z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem na zajištění kvality a dostupnosti zdravotní péče, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění. K tomu však rovněž nedošlo. Dohodovací řízení o rámcové smlouvě zahájené dne 6. 12. 2005 nedospělo do šesti měsíců k dohodě. Pokud se posléze konala některá setkání zástupců zdravotních pojišťoven a některých občanských sdružení poskytovatelů zdravotní péče, nešlo o řádné dohodovací řízení o rámcové smlouvě. O jeho konání by totiž musela být řádně informována všechna občanská sdružení zastupující na základě plných mocí zdravotnická zařízení. O uvedeném setkání zástupců zdravotních pojišťoven a zdravotnických zařízení, které bylo posléze prezentováno ministrem MUDr. Julínkem a některými občanskými sdruženími jako dohodovací řízení o rámcové smlouvě, však vůbec nebyla vyrozuměna některá občanská sdružení zastupující na základě plných mocí větší množství zdravotnických zařízení – například Lékařský odborový klub-Svaz českých lékařů a Česká lékařská komora – o.s., ale patrně i další občanská sdružení zastupující privátní chirurgy, oční lékaře apod. Právě Česká lékařská komora - o.s. disponuje například v segmentu ambulantní specializované péče vůbec nejvyšším počtem plných mocí, přesto na údajné „dohodovací řízení o rámcové smlouvě“ nebyla pozvána a nemohla se jej tudíž zúčastnit. Ve skutečnosti tedy nemohlo jít o dohodovací řízení o rámcové smlouvě, ale setkání vybraných občanských sdružení se zástupci zdravotních pojišťoven. Na tomto setkání nemohla být přijata rámcová smlouva; navíc za situace, kdy rámcová smlouva byla již vyhláškou č. 290/2006 Sb. vydána.

Ministerstvo tak překročilo zákonné zmocnění k vydání napadené vyhlášky.

2) Kromě nedostatku zákonného zmocnění zasáhlo ministerstvo též do nabytých práv vyplývajících ze smluv o poskytování zdravotní péče (individuální smlouvy podle § 17 odst. 1 zákona) uzavřených na základě rámcových smluv stanovených rozhodnutím ministerstva a vyhlášených vyhláškou č. 290/2006 Sb. Vyhláška č. 290/2006 Sb. totiž stanovila v jednotlivých rámcových smlouvách povinnost smluvních stran uvést do souladu obsah smluv uzavřených podle dosavadní vyhlášky (č. 457/2000 Sb.) s obsahem příslušné rámcové smlouvy nejpozději do 30. června 2006. K této povinnosti pak byla komplementární obecná povinnost zdravotních pojišťoven uzavřít smlouvu podle vyhlášky č. 290/2006 Sb. s každým zdravotnickým zařízením, se kterým mají ke dni nabytí účinnosti této vyhlášky, tj. k 16. červnu 2006, uzavřenu platnou smlouvu podle dosavadní vyhlášky č. 457/2000 Sb. Tato lhůta byla stanovena s ohledem na skutečnost, že smlouvy uzavřené podle vyhlášky č. 457/2000 Sb. byly uzavřeny právě na dobu do 30. 6. 2006. Proto bylo třeba urychleně vydat nové rámcové smlouvy a přizpůsobit jim obsah individuálních smluv. Ministerstvo zdravotnictví tedy touto vyhláškou nezasáhlo do existujících smluvních vztahů, protože doba, na kterou byly tyto smluvní vztahy uzavřeny, končila a vyhláška řešila obsah smluv nových.

Dotčená zdravotnická zařízení (jejich provozovatelé), tak byla na jedné straně povinna řídit se při uzavírání individuálních smluv nově stanovenými rámcovými smlouvami, a na straně druhé bylo současně pro tato zdravotnická zařízení založeno veřejné subjektivní právo vůči zdravotním pojišťovnám jako veřejnoprávním korporacím na uzavření této individuální smlouvy v intencích nových rámcových smluv (§ 3 vyhlášky č. 290/2006 Sb.). Mnohá zdravotnická zařízení tohoto oprávnění skutečně využila a při uzavírání nových smluv o poskytování zdravotní péče se řídila ustanoveními nových rámcových smluv a zdravotní pojišťovny podle platného právního stavu tyto smlouvy se zdravotnickými zařízeními uzavíraly.

Pokud tedy napadená vyhláška v § 3 stanoví, že smlouvy uzavřené podle dosavadních právních předpisů se uvedou do souladu s touto vyhláškou do 31. prosince 2007, nejde pouze o ustanovení zmatečné (není zřejmé, o jaké smlouvy vůbec jde, zda o rámcové podle § 17 odst. 3 nebo o individuální podle § 17 odst. 1 zákona), ale ve svých důsledcích o ustanovení zasahující v rozporu se zákonem č. 48/1997 Sb. do nabytých práv dotčených subjektů a přičítící se též principu právní jistoty v demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Povinnost uvést „smlouvy uzavřené podle dosavadních právních předpisů“ do souladu s napadenou vyhláškou zasahuje též nad zákonné dovolení do sféry smluvní autonomie dotčených subjektů, ať už jde o účastníky dohodovacího řízení, tj. zástupce svazů zdravotních pojišťoven a zástupce příslušných skupinových smluvních zdravotnických zařízení zastupovaných svými zájmovými sdruženími (pokud jde o smlouvy rámcové), nebo ať jde o jednotlivá zdravotnická zařízení, jejich vlastníky či provozovatele (pokud jde o smlouvy individuální). Mnohá zdravotnická zařízení v době od účinnosti vyhlášky č. 290/2006 Sb. do účinnosti vyhlášky č. 618/2006 Sb. uzavřela se zdravotními pojišťovnami smlouvy o poskytování a úhradě zdravotní péče na dobu delší než do 31. 12. 2007, popřípadě natrvalo. Na obsahu těchto smluv nehodlají nic měnit. Šlo o soukromoprávní vztah uzavřený v souladu s platnými právními předpisy. Ministerstvo posléze podzákonným právním předpisem ve svých důsledcích „ruší“ tato nabytá práva a nařizuje do stanovené lhůty uzavřít smlouvy nové, svým obsahem odlišné než smlouvy dosavadní, řádně a platně uzavřené. Ministerstvo tak zasáhlo do volní sféry jiných subjektů (včetně subjektů soukromoprávních), aniž by k tomu mělo zákonné dovolení, čímž porušilo čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

IV.

Navrhovatel proto navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl nálezem takto:

„Vyhláška č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.“