

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Martina Láníčka ve věci

žalobkyně: **Bc. Lidia S.**
bytem xxx
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Prokopcem
sídlem Karlovo náměstí 285/19, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZDR 7457/2019-2/PRO, ze dne 20. 2. 2019

takto:

I. Žaloba se **zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně v žalobě doručené Městskému soudu v Praze dne 6. 5. 2019 navrhovala, aby soud zrušil rozhodnutí žalovaného uvedené v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) a jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 23. 11. 2018, č. j. MSK 164352/2018. Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 23. 11. 2018 byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona číslo 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o

zdravotních službách“), kterého se měla dopustit tím, že v rozporu s § 11 odst. 2 téhož zákona poskytovala zdravotní služby bez oprávnění k jejich poskytování, když v době od 1. 11. 2017 do 2. 5. 2018 poskytovala v rámci své odborné způsobilosti optometrista zdravotní služby spočívající ve vyšetření zrakových funkcí bez oprávnění k jejich poskytování. Za uvedený přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč. K odvolání žalobkyně žalovaný napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí ze dne 23. 11. 2018 potvrdil a odvolání zamítl.

2. Usnesením ze dne 17. 7. 2019, č. j. 6 Ad 8/2019 – 20, postoupil Městský soud v Praze věc zdejšímu Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“).

3. Žalobkyně brojila v žalobě především proti právním závěrům správních orgánů. Namítala, že termín měření zraku není nikde definován a správní orgány jej vyhodnotily jako diagnostickou péči, aniž by definovaly činnosti, které jsou pod tímto pojmem prováděny. Dále uvedla, že v rámci oční optiky je prováděna celá řada měření, které nejsou posuzováním zdravotního stavu s tím, že měřící činnosti očního optika jsou obvyklou činností a podstatou výkonu samostatné živnosti. Podle žalobkyně je rozdílnost obsahu termínu měření zraku determinovaná jeho účelem a u živnosti „oční optika“ není účelem této služby posuzování zdravotního stavu, ale to, co vyplývá z obsahové náplně uvedené živnosti podle přílohy číslo 2 vládního nařízení číslo 278/2008 Sb., tj. zjištění polohy zornic a dalších parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků. Osobou nadanou k odbornému zjišťování (měření) vhodných dioptrických hodnot korekční pomůcky je optometrista, ale i když je tato činnost prováděna optometristou, není klasifikována jako zdravotní péče, což podle žalobkyně dokazuje i skutečnost, že činnost optometristy není zařazena v úhradách výkonů u zdravotních pojišťoven.

4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. K námitce, že měření zraku není poskytováním zdravotních služeb, žalovaný poukázal na § 2 odst. 2 písm. a) a b) a odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách, podle kterých se zdravotní péčí rozumí mimo jiné také diagnostické výkony prováděné zdravotnickými pracovníky za účelem posuzování zdravotního stavu. Dále poukázal na § 10 odst. 2 písm. a) vyhlášky Ministerstva zdravotnictví číslo 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, podle kterého je vyšetření zrakových funkcí a provádění metrických korekcí svěřeno optometristům, proto se v případě měření zraku jedná jednoznačně o zdravotní péči. Uvedený závěr pak podle žalovaného podporuje také žalobkyní použité vybavení (optotypy, brýlová skříň, zkušební obruby). Za nepodstatné považuje žalovaný naopak to, že činnost optometristy není zařazena v úhradách výkonů u zdravotních pojišťoven, protože v příslušné vyhlášce, kterou se vydává seznam zdravotních výkonů s bodovými hodnotami, je pouze minimum činností, kdy nositelé výkonů jsou nelékařští zdravotničtí pracovníci.

5. Žalobkyně v rámci repliky ze dne 21. 11. 2019 namítla, že se v § 10 vyhlášky číslo 55/2011 Sb. nerozlišuje, zda se jedná o zdravotní péči či nikoliv a řada zde uvedených činností je shodná s činností očního optika. Dále zdůraznila, že účelem změření dioptrických hodnot v rámci oční optiky je zhotovení brýlové pomůcky a v žádném případě posuzování zdravotního stavu. Stejně tak nepovažuje žalobkyně za podstatné, že používá brýlovou skříň, zkušební obrubu a optotypy.

6. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že kontrolní skupina správního orgánu prvního stupně provedla dne 2. 5. 2018 v provozovně žalobkyně kontrolu, při které zjistila, že žalobkyně poskytuje zákazníkům službu spočívající v měření zraku za pomocí optotypů a brýlové skříně, aniž by měla oprávnění k poskytování zdravotních služeb. V návaznosti na provedenou kontrolu vydal správní orgán prvního stupně dne 18. 9. 2018 příkaz, kterým uznal žalobkyni vinnou ze shora uvedeného přestupku a uložil jí pokutu ve výši 30 000 Kč. Po podaném odporu pokračoval prvostupňový správní orgán v přestupkovém řízení a rozhodl ve věci dne 23. 11. 2018 shodně jako

Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Schubertová

v předcházejícím příkaze (nad rámec sankce byla žalobkyni uložena povinnost k náhradě nákladů přestupkového řízení ve výši 1 000 Kč). Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém namítala, že nenaplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, protože neposkytovala zdravotní služby. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že jej zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle § 10 odst. 2 písm. a) vyhlášky číslo 55/2011 Sb. jsou vyšetření zrakové funkce, provádění metrických vyšetření refrakce oka, určování refrakční vady a provádění korekce svěřeny optometristovi a v případě měření zraku se jedná jednoznačně o zdravotní péči, neboť je tento výkon prováděn zdravotnickým pracovníkem za účelem posuzování zdravotního stavu. Protože se nejednalo o žádný z případů uvedených v § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách, byla žalobkyně povinna poskytovat zdravotní služby pouze na základě oprávnění k jejich poskytování, které neměla.

7. K projednání věci nařídil krajský soud ústní jednání, kterého se zúčastnila pouze substituční zástupkyně žalobkyně. Ta setrvala na žalobě a zdůraznila, že rozhodující je, pro jaké účely bylo měření zraku prováděno, tj. zda po něm následovala lékařská péče, nebo bylo prováděno za účelem úpravy korekčních pomůcek.

8. Krajský soud přezkoumal v souladu s § 75 odst. 2 zákona číslo 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

9. Předmětem sporu je, zda se žalobkyně dopustila přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, tj. zda poskytovala zdravotní služby bez příslušného oprávnění.

10. Žalobkyně v žalobě nezpochybňovala skutkové okolnosti, které jsou součástí skutkové věty rozhodnutí o přestupku, tj. že v době od 1. 11. 2017 do 2. 5. 2018 poskytovala služby spočívající ve vyšetření zrakových funkcí (měření zraku). Sporné nebylo ani to, že žalobkyně neměla oprávnění k poskytování zdravotních služeb, ani že sporné vyšetření zrakových funkcí nebylo poskytováno za okolností uvedených v § 11 odst. 2 téhož zákona, při kterých lze poskytovat zdravotní služby i bez povolení (poskytnutí odborné první pomoci, poskytování zdravotní služby v zařízeních sociálních služeb, zajištění převozu osoby, jejíž zdravotní stav to vyžaduje, ze zahraničí do České republiky nebo z České republiky do zahraničí osobou oprávněnou k této činnosti nebo poskytování zdravotní služby podle § 20 - poskytování zdravotních služeb osobami usazenými nebo se sídlem v jiném členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci).

11. Sporné je, zda shora popsaný skutkový stav (vyšetření zrakových funkcí) je zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách (tvrdí žalovaný) nebo zda se jedná o výkon živnosti oční optika (tvrdí žalobkyně).

12. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách se zdravotními službami rozumí poskytování zdravotní péče podle tohoto zákona zdravotnickými pracovníky a dále činnosti vykonávané jinými odbornými pracovníky, jsou-li tyto činnosti vykonávány v přímé souvislosti s poskytováním zdravotní péče. Podle odst. 4 písm. a) se pak zdravotní péčí rozumí soubor činností a opatření prováděných u fyzických osob za účelem 1. předcházení, odhalení a odstranění nemoci, vady nebo zdravotního stavu (dále jen „nemoc“), 2. udržení, obnovení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu, 3. udržení a prodloužení života a zmírnění utrpení, 4. pomoci při reprodukci a porodu, 5. posuzování zdravotního stavu a podle písm. b) preventivní, diagnostické, léčebné,

léčebně rehabilitační, ošetřovatelské nebo jiné zdravotní výkony prováděné zdravotnickými pracovníky (dále jen „zdravotní výkon“) za účelem podle písmene a).

13. Podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona číslo 455/1991 Sb., živnostenského zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“) není živností v rozsahu zvláštních zákonů mimo jiné činnost lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nebo nelékařských zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotních služeb. Takovým zvláštním zákonem je také zákon číslo 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“) a v rozsahu, ve kterém tento zákon upravuje činnost nelékařských zdravotnických pracovníků, se neuplatní živnostenský zákon (srov. bod 76 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2019, č. j. 2 As 122/2017 – 73 nebo bod 22 rozsudku téhož soudu ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 As 317/2018 – 37; oba rozsudky jsou dostupné na stránkách www.nssoud.cz).

14. Podle § 11 odst. 2 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních platí, že *„[z]a výkon povolání optometristy se považuje činnost v rámci diagnostiky a korekce očních refrakčních vad a poradenství a aplikace kontaktních čoček*.“ Podle § 10 odst. 2 písm. a) vyhlášky číslo 55/2011 Sb. (provádějící výše uvedený zákon o nelékařských zdravotnických povoláních) může optometrista mimo jiné „*vyšetřovat zrakové funkce a provádět metrická vyšetření refrakce oka, určovat refrakční vadu a provádět korekce*“.

15. Podle přesvědčení krajského soudu služba poskytovaná žalobkyní, o jejíž posouzení v této věci jde, pod shora uvedené vymezení činnosti optometristy náleží, což ostatně nezpochybňovala v žalobě ani žalobkyně, která sama tvrdila, že osobou nadanou k odbornému zjišťování (měření) vhodných dioptrických hodnot korekční pomůcky je optometrista. Za tohoto stavu je však s ohledem na výše uvedené vyloučeno, aby se jednalo současně o náplň živnosti optika, o kterou se ve své argumentaci opírá žalobkyně.

16. Lze tedy uzavřít, že vyšetření zrakových funkcí coby diagnostický výkon spadá mezi služby poskytované nelékařskými zdravotními pracovníky a jedná se o zdravotní službu podle § 2 odst. 2 písm. a) a odst. 4 písm. a) a b) zákona o zdravotních službách, a to i v případě, že je prováděno za účelem zhotovení brýlové pomůcky. Žalobkyně sporné zdravotní služby poskytovala, přestože k nim v rozhodné době neměla příslušné oprávnění, proto nezbývá než konstatovat, že uvedeným jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách a námitky žalobkyně proti shodnému závěru obou správních orgánů proto nejsou důvodné.

17. Ve shodě se žalovaným pak považuje také krajský soud za nerozhodné, zda je činnost optometristy zařazena „v úhradách výkonů u zdravotních pojišťoven“, přičemž se ztotožňuje s vyjádřením žalovaného k žalobě, na které v tomto směru odkazuje.

18. K námitce žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, krajský soud předně uvádí, že žalobkyně v žalobě nekonkretizuje, jaké její odvolací námitky žalovaný nevypořádal. Vzhledem k dispoziční zásadě ovládající soudní přezkum správních rozhodnutí, která se projevuje mimo jiné ve vázanosti správního soudu žalobními body (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), správnímu soudu zásadně nepřísluší nahrazovat nedostatečná žalobní tvrzení vlastní vyhledávací činností zaměřenou na porovnání odvolání s obsahem napadeného rozhodnutí a na pátrání po případných nevypořádaných odvolacích námitkách. Krajský soud se proto omezuje na konstatování, že žalovaný provedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí vlastní komplexní právní

posouzení zjištěného skutkového stavu, a to způsobem, který umožňoval krajskému soudu jeho věcný přezkum.

19. Závěrem krajský soud dodává, že nepřistoupil k doplnění dokazování o důkazní návrhy navržené žalobkyní (znaleckým posudkem, stanoviskem Živnostenské komory a dotazem na odbornou školu zdravotnickou), neboť tyto důkazní návrhy žalobkyně směřovaly v konečném důsledku k prokázání – stručně řečeno – žalobkyní zastávaného výkladu pojmu měření zraku. Závěr o tom, zda se žalobkyně shora pospaným jednáním dopustila přestupku, je však závěrem právním, který v rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí přísluší správním soudům a nelze jej přenášet na znalce, či jiné odborníky. Nadto relevantní právní otázky již byly v mezidobí vyřešeny Nejvyšším správním soudem v rozhodnutích, na která krajský soud v tomto rozsudku odkazoval (viz rozsudky ze dne 19. 9. 2019, č. j. 2 As 122/2017 – 73 a ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 As 317/2018 – 37).

20. Krajský soud s odkazem na výše uvedené uzavírá, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

21. O náhradě nákladů řízení rozhodl krajský soud podle zásady procesního úspěchu vyjádřené v § 60 odst. 1 s. ř. s., a protože žalobkyně procesně úspěšná nebyla a procesně úspěšnému žalovanému v řízení podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení žádnému z nich.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 27. listopadu 2019

JUDr. Monika Javorová, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Schubertová