

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Moniky Javorové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., v právní věci žalobce **Prima Vizus, o.p.s.** se sídlem Dolnická 2512/21, Cheb, IČ 29113971, zastoupeného Mgr. Zdeňkem Ptáčkem, advokátem se sídlem Májová 23, Cheb, proti žalovanému **Ministerstvu zdravotnictví** se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. MZDR 41947/2014-2PRO ze dne 3. 12. 2014, ve věci správního deliktu,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MZDR 41947/2014-2PRO ze dne 3. 12. 2014 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 10 800,- Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Zdeňka Ptáčka, advokáta se sídlem Májová 23, Cheb.

Odůvodnění:

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. 41947/2014-2PRO ze dne 3. 12. 2014 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu pro

Moravskoslezský kraj (dále jen „krajský úřad“) č. j. MSK 83602/2014 ze dne 17. 6. 2014, jímž byla žalobci uložena podle § 115 odst. 3 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o zdravotních službách) pokuta ve výši 100 000 Kč, neboť se dopustil správního deliktu podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách tím, že poskytoval zdravotní služby bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb v rozporu s ustanovením § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Žalobce se dále domáhal upuštění od uložené sankce v případě, že by soud napadené rozhodnutí nezrušil.

Žalobce v žalobě namítá, že žalovaný nezohlednil, že správní orgán prvého stupně porušil ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) tím, že podle § 2 odst. 4 správního řádu přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu a podle § 4 odst. 1 správního řádu nevyšel správní orgán žalobci vstříc. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nezohlednil své vlastní stanovisko, které umožňuje vykonávat činnosti, pro něž má žalobce oprávnění, i mimo kraj, který vydal registraci. V napadeném rozhodnutí se žalovaný nezabýval okolností, zda činnost prováděná žalobcem naplňuje definici vyšetření podle zákona o zdravotních službách. Žalovaný dále nezjistil, že v případě testů prováděných přístrojem Plusoptix A09 se jedná o orientační měření, které nelze využít pro předepsání brýlí. Výsledky těchto měření byly posuzovány odborným lékařem v ordinaci xxx podle oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Při práci s tímto přístrojem jsou získávány pouze orientační výsledky. Všeobecná sestra v mateřské škole pomocí videokamery Plusoptix prováděla sběr dat v rámci orientačního testu a získaná data předávala ortoptistovi, který je ve schváleném zdravotnickém zařízení vyhodnocoval. Žalobce dále namítá, že napadeným rozhodnutím byla porušena rovnost subjektů, neboť krajský úřad podpořil žádost o dotaci pro sdružení Ostrovid na realizaci projektu „Vidím dobře? Screeningové vyšetření zraku u dětí v mateřských školách v roce 2013“. O nerovném přístupu svědčí i akce „Rozkoš bez rizika“ v rámci projektu pořádaném Moravskoslezským krajem, při níž docházelo v „mobilních ambulancích“ k testování pacientů na HIV, syfilis a pohlavně přenosné choroby.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že celé správní řízení bylo vedeno v souladu se zásadami činnosti správních orgánů včetně zásady podle § 2 odst. 4 správního řádu odkazující na veřejný zájem. Podle zákona o zdravotních službách je nutno sledovat účel a význam řízení o uložení pokuty za správní delikt, neboť je ve veřejném zájmu, aby poskytování zdravotních služeb bylo zajištěno výhradně oprávněnými poskytovateli zdravotních služeb v rozsahu a způsobem stanoveným zákonem. Pokud jde o námitku, že správní orgán nevyšel žalobci vstříc, žalovanému není zřejmé, kam uvedená námitka směřuje. Stanovisko, na které poukazuje žalobce, se týká problematiky vydávání oprávnění k poskytování zdravotních služeb kontaktním pracovištím domácí péče, což se netýká konkrétního případu žalobce. Ortoptista nemůže podle § 12 odst. 3 zákona č. 96/2004 Sb. ve spojení s § 10 odst. 1 zákona o zdravotních službách poskytovat zdravotní péči ve vlastním sociálním prostředí pacienta, a proto uvedené stanovisko vůbec nespadá do kategorie zdravotních služeb poskytovaných žalobcem. Žalovaný nesouhlasí s námitkou žalobce, že se nezabýval okolností, zda činnost prováděná žalobcem je vyšetřením spadajícím pod definici zdravotní péče podle zákona o zdravotních službách. V této souvislosti odkazuje na

str. 5 napadeného rozhodnutí. Ze spisového materiálu a předložených informačních letáků o činnosti žalobce bylo zjištěno, že žalobce prováděl v mateřských školách screeningová vyšetření zraku předškolních dětí, čímž byly jednoznačně naplněny znaky zdravotní péče podle § 2 odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách. Žalobce v době spáchání správního deliktu disponoval rozhodnutím o registraci nestátního zdravotnického zařízení vydaném Krajským úřadem Karlovarského kraje č.j. 250/ZD/11 ze dne 25. 3. 2011, na jehož základě byl oprávněn vykonávat povolání ortoptisty bez odborného dohledu pouze v xxx pro správní obvod tohoto kraje, nikoliv pro správní obvod kraje Moravskoslezského. Žalovaný již několikrát uvedl, že poskytování zdravotních služeb v mateřských školách nelze považovat za poskytování zdravotních služeb ve vlastním sociálním prostředí ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o zdravotních službách. Pokud jde o námitku žalobce, že napadeným rozhodnutím byla porušena rovnost subjektů tím, že krajský úřad podpořil žádost o dotaci pro sdružení Ostrovid na realizaci screeningových vyšetření zraku u dětí v mateřských školách v roce 2013 i akci Rozkoš bez rizika v rámci projektu pořádaném Moravskoslezským krajem, tak pro uvedené správní řízení je tato námitka zcela irelevantní, zavádějící a nesouvisí s předmětem vlastního správního řízení.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z obsahu správního spisu soud zjistil, že dne 18. 4. 2014 bylo žalobci doručeno oznámení krajského úřadu č.j. MSK 52833/2014 o zahájení správního řízení ve věci uložení pokuty za poskytování zdravotních služeb bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb v rozporu s § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Rozhodnutím krajského úřadu č. j. MSK 83602/2014 byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč, neboť se měl dopustit správního deliktu podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách tím, že „v období od dubna 2013 do března 2014 v nejméně 49 mateřských školách ve správním obvodu Moravskoslezského kraje prováděl preventivní screeningová vyšetření zraku předškolních dětí“, tedy poskytoval zdravotní služby bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb v rozporu s ustanovením § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Žalobce v době spáchání vytýkaného jednání disponoval rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje č.j. 250/ZD/11 ze dne 25. 3. 2011 o registraci nestátního zdravotnického zařízení právnické osoby, kde je jako druh a rozsah péče uvedeno ortoptista bez odborného dohledu a jako místo provozování ošetřovatelské péče xxx. Napadeným rozhodnutím bylo odvolání žalobce zamítnuto a rozhodnutí krajského úřadu potvrzeno.

O jednotlivých žalobních bodech soud uvážil následovně:

K námitkám žalobce, že přijaté řešení neodpovídá okolnostem případu a že žalovaný nevyšel žalobci vstříc s pouhými odkazy na ustanovení správního řádu obsahující zásadu ochrany veřejného zájmu podle § 2 odst. 4 správního řádu a zásadu dobré správy § 4 odst. 1 správního řádu, soud uvádí, že žalobce je povinen zcela konkrétně vylíčit, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah či závěrů se měl

správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným a rovněž je povinen odůvodnit svůj právní závěr o domnělé nezákonnosti jednání správního orgánu. Rozsah soudního přezkumu napadeného rozhodnutí je vždy závislý na žalobci a odehrává se v mezích určitě a přesně stanovených žalobních bodů. „Žalobním bodem ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není pouhá citace údajně porušených ustanovení správního řádu nebo jejich parafráze bez jakékoli specifikace“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Azs 134/2005-44 ze dne 17. 2. 2006). V rámci předmětných žalobních bodů žalobce neuvedl, při jakém konkrétním postupu nebo závěru správního orgánu byly porušeny uvedené zásady činnosti správních orgánů. Tyto žalobní body jsou proto natolik obecné, že brání soudu v konkrétním přezkumu napadeného rozhodnutí.

Pokud žalobce namítá, že správní orgány nezohlednily stanovisko žalovaného, v němž je zmíněna možnost vykonávat činnost, k níž má žalobce oprávnění, i mimo kraj, který vydal registraci, soud uvádí, že žalobce zřejmě odkazuje na stanovisko č.j. 45666/2012 ze dne 11. 12. 2012, které je součástí spisu. Z obsahu tohoto stanoviska je zřejmé, že bylo vydáno k problematice vydávání oprávnění k poskytování zdravotních služeb kontaktním pracovištím domácí péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta. S námitkou shodného obsahu se již žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí s tím, že uvedené stanovisko nelze na danou věc vztáhnout, neboť mateřské školy nelze považovat za vlastní sociální prostředí ve smyslu 4 odst. 3 zákona o zdravotních službách. V jednání žalobce bylo následně shledáno porušení § 11 odst. 5 zákona o zdravotních službách, podle něhož mohou být zdravotní služby poskytovány pouze ve zdravotnických zařízeních v místech uvedených v oprávnění k poskytování zdravotních služeb; to neplatí v případě zdravotní péče poskytované ve vlastním sociálním prostředí a dalších případech uvedených v zákoně. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval tím, z jakých důvodů nepovažuje mateřské školy za vlastní sociální prostředí ve smyslu zákonné definice podle § 4 odst. 3 zákona o zdravotních službách, přičemž v podrobnostech soud odkazuje na vyčerpávající a přiléhavou argumentaci žalovaného, s níž se zcela ztotožňuje. Ve smyslu zákonné definice podle § 4 odst. 3 zákona o zdravotních službách se vlastním sociálním prostředí pacienta rozumí domácí prostředí pacienta nebo prostředí nahrazující domácí prostředí pacienta s následným demonstrativním výčtem těchto zařízení. Z logického výkladu citovaného ustanovení je zřejmé, že mateřské školy nemohou být prostředím nahrazujícím domácí prostředí, neboť podle § 33 a násl. zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), je jejich primárním účelem poskytování předškolního vzdělávání za účelem zdravého citového, rozumového a tělesného rozvoje dítěte. Mateřské školy jsou v § 7 školského zákona označeny za druh školy, v níž se uskutečňuje vzdělávání podle příslušných vzdělávacích programů. Pokud jde o školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy nebo školská zařízení pro preventivně-výchovnou péči, která jsou v § 4 odst. 3 zákona o zdravotních službách uvedena v demonstrativním výčtu zařízení, která lze považovat za prostředí nahrazující domácí péči pacienta, je v nich poskytována náhradní výchovná péče na základě rozhodnutí soudu o ústavní výchově nebo ochranné výchově nebo preventivně výchovná péče ve smyslu zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve

školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních, což je oproti školám zcela odlišný účel. Zmíněné stanovisko žalovaného proto nedopadá na skutkové okolnosti případu, neboť žalobcem poskytovaná zdravotní péče v mateřských školách nebyla uskutečňována ve vlastním sociálním prostředí pacienta.

Pokud žalobce namítá, že se žalovaný nezabýval tím, zda provádění screeningových vyšetření zraku naplňuje zákonnou definici zdravotní péče podle zákona o zdravotních službách, soud uvádí, že žalobce v tomto žalobním bodě projevil prostý nesouhlas s právní kvalifikací provedenou žalovaným, aniž by konkrétně uvedl, z jakého důvodu by screeningová vyšetření zraku neměla tuto zákonnou definici naplnit. S ohledem na obecnost žalobního bodu lze toliko uvést, že se žalovaný s právní kvalifikací činností prováděných žalobcem vypořádává na str. 5 napadeného rozhodnutí, když uvádí, že screening očních vad u dětí lze podřadit pod definici zdravotní péče ve smyslu § 2 odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách jako preventivní, diagnostické, léčebné, léčebně rehabilitační, ošetřovatelské nebo jiné zdravotní výkony prováděné zdravotnickými pracovníky za účelem posuzování zdravotního stavu. Obdobně se s posouzením této činnosti vypořádal krajský úřad na str. 6 rozhodnutí, když uvedené úvahy soud považuje za úplné a logické.

Námitka žalobce, že správní orgány nerozhodly v rámci zjištěného skutkového stavu, neboť v případě uvedeného měření se jedná pouze o orientační test, který nelze využít ani pro předepsání brýlí, a proto není možno hovořit o vyšetření ve smyslu zákona o zdravotních službách, není rovněž důvodná. Skutkový stav, že žalobce prováděl od dubna 2013 do března 2014 v mateřských školách ve správním obvodu Moravskoslezského kraje preventivní screeningová vyšetření zraku předškolních dětí, byl mezi účastníky nesporný. Žalobce uvedl, že vyšetření prováděla všeobecná zdravotní sestra Lenka K. s osvědčením k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu. Výsledky naměřené přístrojem následně vyhodnocoval odborný zástupce žalobce. Skutečnost, že výsledky screeningového vyšetření z přístroje jsou pouze orientační a nelze je využít pro předepsání brýlí, není pro danou věc významná, neboť primárním účelem prováděných screeningových vyšetření bylo posouzení zdravotního stavu a případné odhalení oční vady dítěte. Pokud žalobce tuto činnost přirovnal k orientačnímu zjišťování alkoholu v krvi, soud uvedený pohled žalobce nesdílí, neboť měření alkoholu v krvi nesměřuje k posouzení zdravotního stavu a případnému odhalení nemoci či vady posuzovaného, nýbrž k ověření způsobilosti posuzovaného k vykonávané činnosti. Správní orgány proto nepochybily, jestliže uzavřely, že preventivní screeningová vyšetření zraku naplňují znaky zdravotní péče podle § 2 odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách s odůvodněním, že se jedná o preventivní činnost prováděnou u fyzických osob za účelem posuzování zdravotního stavu. Vzhledem k tomu, že zde není skutková pochybnost o tom, že test je pouze orientační, nemá soud za potřebné provádět důkazy příručkou pro užití předmětného přístroje či znaleckým posudkem o povaze testu.

K námitce žalobce, že nevykonával preventivní vyšetření zraku dětí v mateřských školách, neboť zde všeobecná sestra prováděla toliko sběr dat v rámci orientačního testu, přičemž získaná data předávala ortoptistovi, který je ve schváleném zdravotnickém zařízení vyhodnotil, když teprve ortoptista v tomto okamžiku provedl

vlastní screening očních vad, lze uvést, že soud považuje uvedenou argumentaci za účelovou a nelogickou. Za stěžejní část screeningu očních vad lze považovat právě činnost všeobecné zdravotní sestry, která byla v přímém kontaktu s posuzovanými a v rámci vzájemné interakce prováděla faktické měření. Poskytovaná zdravotní péče ve formě screeningu očních vad je tvořena nejen vlastním měřením prováděným při kontaktu s pacientem, ale i následným vyhodnocením naměřených dat bez přítomnosti posuzovaných, přičemž uvedené činnosti nelze od sebe oddělovat.

Žalobce dále upozorňoval, že napadeným rozhodnutím byla porušena rovnost subjektů tím, že krajský úřad podpořil žádost o dotaci pro sdružení Ostrovid na realizaci projektu „Vidím dobře? Screeningové vyšetření zraku u dětí v mateřských školách v roce 2013“ či akci „Rozkoš bez rizika“. Zároveň (formálně nezávisle na tomto žalobním bodu) požadoval po soudu využití jeho moderačního práva a upuštění od uložené sankce.

Dle názoru soudu se žalovaný i krajský úřad s touto námitkou nevypořádaly dostatečně. Pouhý poukaz na zásadu legality a neveřejnost řízení o uložení sankce je nedostatečný. Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu je v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Tím spíše je třeba vyhodnotit skutečnosti v řízení účastníkem předestřené, najevo vyšlé či obecně známé z hlediska všech zjevně možných dopadů na řízení. Žalobce upozornil na několik případů (nejen na dva shora uvedené případy) činností jiných subjektů, které jsou obdobné postihované činnosti žalobce. Ostatně to, že k diagnostickým „screeningům“ na veřejně přístupných místech běžně dochází, lze dle názoru soudu pokládat i za skutečnost obecně známou. Tyto činnosti (jak je i ve spise doloženo) bývají vykonávány s podporou veřejných institucí (krajský úřad, nemocnice, lékařské fakulty vysokých škol apod.), aniž dochází k jejich sankcionování. Naopak jsou často kladně hodnoceny z hlediska generální prevence nemocí obyvatelstva. Proto takovéto v řízení předestřené skutečnosti vyžadují po správních orgánech hlubší úvahu, než jaká byla v projednávané věci učiněna.

Správní delikty představují ve srovnání s trestnými činy jinou formu protiprávního společensky nebezpečného jednání a pro jejich trestnost mají platit podobné principy a pravidla jako v případě trestných činů. Jestliže v soudním trestání nelze uplatňovat trestní odpovědnost v případech, které nejsou společensky škodlivé, musí obdobná pravidla platit i pro správní delikty. Podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Jinými slovy, aby mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků deliktního jednání naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské škodlivosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot. Na těchto závěrech nemůže ničeho změnit skutečnost, že zákony upravující správní delikty *stricto sensu* materiální stránku deliktu neupravují (na rozdíl od právní úpravy trestných činů a přestupků). Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen

při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání. Nelze než uzavřít, že i u správních deliktů je nezbytné posuzovat materiální stránku deliktu. (Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007-135 ze dne 31. 5. 2007, publ. pod č. 1337/2007 Sb. r. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 27/2008-46 ze dne 31. 10. 2008.)

Vzhledem k výše uvedenému je třeba i v projednávané věci předně uvážit, zda k prokázanému formálnímu naplnění znaků deliktu přistupuje i minimální společenská škodlivost uvedeného jednání. Pokud by byla materiální stránka deliktu správními orgány shledána, bude namístě následně tytéž skutečnosti hodnotit v rámci úvahy o přiměřené výši sankce. Toto žalovaný ani krajský úřad neučinili, kdy v jejich úvahách o uložení sankce chybí jakákoli reflexe právě shora uvedených skutečností, jakož i neziskovosti žalobce, na což žalobce výslovně v žalobě upozorňuje.

Ze shora uvedených důvodů krajský soud napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Při novém projednání věci je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaná byla zavázána k úhradě důvodně vynaložených nákladů řízení procesně úspěšného žalobce.

Náklady žalobce tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000,- Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000,- Kč, odměna zástupce za dva úkony právní služby – a to převzetí věci a sepis žaloby dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhl. č. 177/1996 Sb., přičemž výše odměny za jeden úkon činí dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhl. č. 177/1996 Sb. částku 3 100,- Kč, ve dvou režijních paušálech po 300,- Kč dle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.

Vzhledem k odlišné úpravě s. ř. s. a o. s. ř. týkající se nabytí právní moci rozhodnutí, uložil soud žalované povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

Podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. zavázal soud žalovanou zaplatit náhradu nákladů řízení k rukám advokáta, který žalobce v řízení zastupoval.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku je **možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

V Ostravě dne 10. listopadu 2016

Za správnost vyhotovení:
Petra Roupová

Mgr. Jiří Gottwald, v. r.
předseda senátu