

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. a JUDr. Daniela Spratka, Ph. D. ve věci

žalobce: **Prima Vizus**
sídlem Dolnická 2512/21, 350 02 Cheb
zastoupený advokátem Mgr. Zdeňkem Ptáčkem
sídlem Májova 23, 350 02 Cheb

proti
žalovanému **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**
sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 5. 2017 č. j. MZDR 12731/2017-3/PRO, ve věci správního deliktu

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou ze dne 13. 7. 2017 domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje č. j. MSK 24974/2017 ze dne 16. 2. 2017. Uvedeným

rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 5 000 Kč za správní delikt dle § 115 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách (dále jen „zákon o zdravotních službách"), kterého se měl žalobce dopustit 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 oprávnění k poskytování zdravotních služeb v rozporu s § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách.

2. Podle žalobce správní orgán při projednávání věci v rámci odvolacího řízení opětovně nevzal v úvahu fakt, že i správním orgánem prvního stupně byla porušena závazná ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád") a Listiny základních práv a svobod, když zejména přijaté neřešení neodpovídá okolnostem případu, správní orgán nevyšel dotčené osobě vstříc a nezohlednil předchozí stanovisko soudu, že je třeba se zabývat společenskou nebezpečností jednání žalobce. Nebylo dostatečně zohledněno stanovisko Krajského soudu v Ostravě vyslovené v rozsudku ze dne 10. 11. 2016 č.j. 22 Ad 7/2015-55. Krajský úřad Moravskoslezského kraje dle žalobce tvrdí, že rigidně netrestá všechny preventivní akce, které jsou na území Moravskoslezského kraje realizovány, musí však důsledně posuzovat míru rizikovosti poskytování zdravotních služeb u každého konkrétního případu. Na straně jedné trestá za screening zraku dětí v MŠ nestátní zdravotnické zařízení – žalobce - registrované v oboru ortoptista s odůvodněním shledání společenské nebezpečnosti v tom, že se jedná o vyšetření předškolních dětí, které nechápou význam a účel vyšetření a na straně druhé vyzdvihuje služby sdružení Ostrovid, kterému příslušný správní orgán nevydal oprávnění k poskytování zdravotních služeb. U tohoto subjektu neshledává krajský úřad ani minimální hranici společenské nebezpečnosti u akce „Vidím dobře? Screeningové vyšetření zraku u dětí v mateřských školách v roce 2013"; v tomto případě neshledal krajský úřad závadným, že zdravotní služby poskytuje subjekt, který není registrovaným nestátním zdravotnickým zařízením a poskytuje zdravotnické služby bez oprávnění a mimo zdravotnická zařízení. Žalobce přitom používal při vyšetření zraku dětí identický přístroj Plusoptix jako sdružení Ostrovid., který je však krajskému úřadu dobře znám, a to na základě žádosti sdružení Ostrovid o dotaci z roku 2012 a 2013. Krajský úřad navíc sám uvádí, že mu je známo, že sdružení Ostrovid poskytuje zdravotnické služby bez oprávnění, avšak s tím, že fakticky je vyšetření prováděno subjektem Vidum s. r. o., tedy subjektem, který nemá oprávnění k poskytování zdravotních služeb mimo zdravotnické zařízení. Uvedená společnost má dle rozhodnutí krajského úřadu uděleno oprávnění k poskytování zdravotnických služeb a bylo zajištěno osobou k tomu oprávněnou, tj. optometristou a zrakovým terapeutem. Podle žalobce však, jak vyplývá z § 11 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků (dále jen „vyhláška o zdravotnických pracovnících"), je oprávněn screening očních vad u dětí provádět pouze ortoptista, jak je tomu v případě žalobce.

3. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. K námitce nerovného přístupu k jednotlivým subjektům uvedl, že krajský úřad se s touto námitkou ve svém rozhodnutí vypořádal a zabýval se jí rovněž žalovaný. Dle názoru žalovaného krajský úřad dostatečně vysvětlil, jaké jsou rozdíly v jednotlivých případech, zaměřil se na rozdílný skutkový stav a z toho rozdílnou společenskou škodlivost, resp. její absenci v případě jiného subjektu - sdružení Ostrovid. Co se týče akce Stan proti melanomu, tuto žalobce neuváděl v odvolání, jež vedlo k vydání napadeného rozhodnutí. K využívání přístroje Plusoptix žalobcem a rovněž sdružením Ostrovid žalovaný odkázal na rozdíly ohledně obou subjektů popsané v rozhodnutí krajského úřadu. Uvedený přístroj v případě žalobce užívala k tomu odborně nezpůsobilá osoba, čímž mohlo docházet ke zkreslování zjištěných výsledků a jejich následné nesprávné interpretaci. Podle žalovaného z rozsudku Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ad 7/2015 nikde nevyplývá závěr, že konkrétně žalobcovo jednání nenaplnilo materiální stránku správního

deliktu. K námitce nesprávné interpretaci vyhlášky o zdravotnických pracovnících by nemělo být přihlíženo, neboť tato nebyla uplatněna v odvolacím řízení.

Zjištění z průběhu správního řízení

4. Ze správních spisů soud zjistil, že dne 14. 4. 2014 zahájil Krajský úřad Moravskoslezského kraje vůči žalobci řízení ve věci uložení pokuty za poskytování zdravotních služeb bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb v rozporu s ust. § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Rozhodnutím ze dne 17. 6. 2014 byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za správní delikt dle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. K odvolání žalobce bylo uvedené rozhodnutí potvrzeno a odvolání žalobce zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 12. 2014. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2016, č. j. 22 Ad 7/2015-55 bylo uvedené rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení; dle závěrů krajského soudu se žalovaná i krajský úřad řádně nevypořádaly s námitkou porušení rovnosti účastníků a v projednávané věci bylo třeba předně uvážit, zda k prokázanému formálnímu naplnění znaků správního deliktu přistupuje i minimální společenská škodlivost uvedeného jednání a v případě, že by materiální stránka shledána byla, je namístě tytéž skutečnosti hodnotit v rámci úvahy o přiměřené výši sankce. Nato žalovaný svým rozhodnutím ze dne 7. 12. 2016 zrušil rozhodnutí krajského úřadu ze dne 17. 6. 2014 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

5. Dne 16. 2. 2017 rozhodl správní orgán prvního stupně tak, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách a uložil mu pokutu ve výši 5 000 Kč. Dospěl mj. k závěru, že žalobce v době poskytování zdravotnických služeb nedisponoval oprávněním k poskytování zdravotních služeb pro Moravskoslezský kraj, služby poskytoval mimo zdravotnické zařízení a vyšetření prováděl osobou k tomu neoprávněnou. Je namístě shledat v jeho jednání společenskou nebezpečnost, neboť se lze důvodně obávat, že tato vyšetření nejsou, resp. nemusí být zabezpečena na náležité odborné úrovni a nelze garantovat validnost výsledků vyšetření ve všech případech. Společenskou nebezpečnost shledal krajský úřad v tom, že se jedná o vyšetření, které je směřováno vůči nejmenším, předškolním dětem, které nechápou význam a účel vyšetření. Podle krajského úřadu je stěžejní, aby vyšetření *od počátku prováděl optometrista*. Co se týče situace u jiného subjektu – sdružení Ostrovid, v uvedeném případě správní orgán nepřistoupil k zahájení správního řízení, když konstatoval, že společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice, neboť preventivní vyšetření, které probíhalo také v mateřských školách, bylo fakticky zajištěno prostřednictvím poskytovatele zdravotních služeb Vidum spol. s r. o., jemuž bylo vydáno rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb a bylo zajištěno osobou k tomu oprávněnou, tj. optometristou a zrakovým terapeutem.

6. K odvolání žalobce rozhodl následně žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. Postup prvostupňového správního orgánu shledal správným a nepřisvědčil žádné z odvolacích námitek. K námitce společenské škodlivosti jednání žalobce žalovaný uvedl, že touto otázkou se správní orgán prvního stupně zabýval, přihlédl jak k cílové skupině vyšetřovaných pacientů, k rizikům chybné interpretace při sběru dat bez přítomnosti optometristy, zavádějící prezentací a možné mylné interpretace povahy vyšetření zákonným zástupcem. Prvostupňový orgán se zabýval i otázkou rovnosti přístupu k jiným osobám poskytujícím preventivní zdravotní služby mimo zdravotnické zařízení, popsal rozdíly ve skutkových okolnostech, přičemž kritériem pro zahájení či nezahájení správního řízení bylo posouzení společenské škodlivosti či naopak prospěšnosti posuzovaných jednání.

Posouzení věci krajským soudem

7. Ve věci již bylo jednou rozhodnuto podepsaným soudem, a to rozsudkem ze dne 23. 8. 2018, č. j. 22 Ad 8/2017-39, kterým bylo žalobě vyhověno a napadené rozhodnutí zrušeno. Tento rozsudek byl zrušen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019, č. j. 6 As 321/2018-31. V uvedeném rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*...společenská škodlivost je zpravidla dána již samotným naplněním skutkové podstaty přestupku, což potvrzuje též setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu – k tomu viz rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, publ. pod č. 2011/2010 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 9. 8. 2012, č. j. 9 As 34/2012 – 28. To znamená, že materiální stránkou správního deliktu má smysl se blíže zabývat zejména v hraničních případech, „pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, jak příléhavě konstatoval zdejší soud v již zmíněném rozsudku č. j. 5 As 104/2008 – 45.*

Významnou okolností, která by vylučovala, aby jednáním žalobkyně byl porušen či ohrožen právem chráněný zájem (zde: na poskytování zdravotní péče na náležité odborné úrovni), ovšem z povahy věci není a nemůže být přístup správního orgánu I. stupně k jinému subjektu: sdružení Ostrovid, s nímž na rozdíl od žalobkyně ani nezahájil (deliktní) správní řízení. Zahájení řízení o správním deliktu je ovládáno zásadou oficiality, tedy je zahajováno z úřední povinnosti (ex officio) – z vlastního podnětu správního orgánu, je-li důvodné podezření, že byl spáchán správní delikt, a to na základě vlastního zjištění, informací od jiných orgánů veřejné moci či oznámení, jako v tomto případě. Oznámení podal rodič dítěte jedné z mateřských škol, kde žalobkyně prováděla vyšetření zraku (screening), aniž by k tomu měla potřebné oprávnění. Proto správní orgán I. stupně se žalobkyní zahájil správní řízení a následně ji i potrestal. Skutečnost, že současně nepotrestal i jiný subjekt: sdružení Ostrovid, resp. s ním ani nezahájil správní řízení, přitom není podstatná. Z této pasivity správního orgánu I. stupně nelze dovozovat žádné legitimní očekávání žalobkyně, že rovněž nebude potrestána.

Jak již bylo řečeno, systém správního trestání primárně vychází ze zásady oficiality, což znamená, že jakmile se správní orgán dozví o skutečnostech nasvědčujících spáchání správního deliktu, je povinen zahájit řízení o správním deliktu. A pokud takové řízení nezahájí, neboť neshledal skutečnosti nasvědčující spáchání správního deliktu (bez ohledu na to, z jakého důvodu), nezakládá to žádné paušální omezení správního orgánu do budoucna. Jednoduše řečeno – správní orgán tím, že určité jednání ponechává bez postihu, byť je k tomu vybaven potřebnými pravomocemi, takové jednání bez dalšího ještě neaprobuje jako správné a souladné se zákonem. Pouhé „mlčení" veřejné správy, resp. její nečinnost v oblasti postihování deliktního jednání, tedy bez dalšího nezakládá legitimní očekávání, že dosud nepostihované deliktní jednání deliktním jednáním není, resp. že nebude postihováno ani nadále s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 6 As 413/2017 – 39, který dané závěry vyslovil ve vztahu k dohledové činnosti v oblasti veřejných zakázek, nicméně mutatis mutandis jsou tyto závěry přenositelné v podstatě na jakoukoli dohledovou či kontrolní činnost, tj. i činnosti v oblasti poskytování zdravotních služeb.

Podle § 2 odst. 4 správního řádu platí, že „správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly." Citované ustanovení obsahuje celkem tři zásady, jimž se musí právní orgány při své činnosti řídit, a sice (i) zásadu ochrany veřejného zájmu, (ii) zásadu nestranného, rovného přístupu k dotčeným osobám a (iii) zásadu ochrany legitimního očekávání či oprávněné důvěry v postupy správních orgánů. Jednotlivé zásady nelze používat izolovaně a odhlížet od toho, že každá věc, kterou správní orgán řeší je svým způsobem jedinečná. Na druhou stranu, lze-li mezi jednotlivými věcmi najít skutkovou i právní podobnost, není pochyb o tom, že by měly být také podobně rozhodovány – a to především v návaznosti na zásadu legitimního očekávání. Tuto zásadu, stejně jako zásadu rovnosti ovšem nelze zaměňovat s mechanickým přístupem k řešení jednotlivých případů.

To platí i pro nyní souzenou věc, v níž dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze mechanicky dovozovat omezení žalovaného, resp. správního orgánu I. stupně ve vztahu posouzení materiální stránky správního

deliktu. Materiální stránka správního deliktu představuje hmotněprávní korektiv v konkrétní věci, ke kterému se oba správní orgány vyjádřily, a bylo na krajském soudu, aby jejich závěry v tomto ohledu přezkoumal a posoudil výhradně ve vztahu k povaze a závažnosti správního deliktu, jakož i dalším okolnostem jeho spáchání ze strany žalobkyně. Nepostihnutí či nečinnost správního orgánu I. stupně v případě jiného subjektu: sdružení Ostrovid je v tomto ohledu irelevantní. Prostá skutečnost, že v případě jmenovaného sdružení neshledal správní orgán I. stupně důvody pro zahájení řízení o správním deliktu, neznamená, že tím vyvolal u žalobkyně očekávání, že jedná v souladu s právem a že ji tudíž nelze sankcionovat. V souladu s judikaturou Soudního dvora EU se jako podstatné jeví, že žalobkyni se osobně nedostalo žádného konkrétního ujištění ze strany stěžovatele, resp. správního orgánu I. stupně, že jedná v souladu s právem, což je předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání (viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 3. 2010, Sviluppo Italia Basilicata proti Komisi, C-414/08, Sb. rozh., s. I-2559, body 102 a 107).

Zkrátka, z přístupu k případu sdružení Ostrovid nelze dovozovat, že správní orgán I. stupně potažmo žalovaný porušil zásadu rovnosti a legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 in fine správního řádu. To platí tím spíše, že přístup k případu sdružení Ostrovid podle obou správních orgánů pramenil z odlišných (skutkových i právních) okolností, které nelze přehlížet a které spočívají v tom, že zdravotní péči toto sdružení poskytovalo prostřednictvím dalšího subjektu: Vidum spol. s r.o., jež příslušné oprávnění měla – a to na rozdíl od žalobkyně (viz výše). Za předpokladu, že jednání jmenované společnosti by bylo skutečně přičitatelné sdružení Ostrovid, tak nelze hovořit vůbec o porušení § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. A pokud problém spočíval v tom, že Vidum spol. s r. o. zdravotní péči poskytovala prostřednictvím neoprávněných či nezpůsobilých osob – tedy v rozporu s § 11 odst. 3 zákona o zdravotních službách, je nutno poznamenat, že by se jednalo o jiný správní delikt, a sice správní delikt dle § 117 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách (mj. s nižší horní sazbou pokuty až 500 000 Kč). Zda měl správní orgán I. stupně pro uvedený, případně nějaký jiný správní delikt zahájit řízení se sdružením Ostrovid, ovšem ponechává Nejvyšší správní soud stranou, neboť to významně přesahuje rozměr nyní projednávané věci, jak již bylo naznačeno shora.

Předmětem sporu není případ sdružení Ostrovid, nýbrž případ žalobkyně, přičemž pro trestnost jejího jednání bylo – s ohledem na první (zrušující) rozsudek krajského soudu – nutné posoudit blíže materiální stránku správního deliktu. To správní orgány učinily, aniž přitom podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu porušily § 2 odst. 4 správního řádu, jak mylně konstatoval krajský soud právě s odkazem na odlišný přístup k případu uvedeného sdružení.“

8. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.); ve věci rozhodl soud bez jednání v souladu s ust. § 51 s. ř. s., neboť účastníci s takovým postupem vyjádřili souhlas. Při svých úvahách byl přitom krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí dle § 110 odst. 4 s. ř. s. a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná

9. Podstatou námitek projednávané žaloby zůstává nerovný přístup správních orgánů při posuzování jednání žalobce z hlediska jeho společenské škodlivosti, a to zejména při srovnání skutkově obdobného jednání sdružení Ostrovid u akce „Vidím dobře? Screeningové vyšetření zraku u dětí v mateřských školách v roce 2013“ a tudíž porušení zásady legitimního očekávání a principů dobré správy ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu. Uvedené žalobní námitky již zcela vyčerpávajícím způsobem rozptýlil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku uvedeném shora. Krajskému soudu tedy při vázaností právním názorem tam vysloveným nezbývá než pro stručnost zcela na závěry tam vyslovené odkázat a uzavřít, že v projednávané věci správní orgány přiléhavě posoudily materiální stránku správního deliktu žalobce. Lze se tedy ztotožnit s tím, že z přístupu správních orgánů k případu sdružení Ostrovid nelze dovozovat, že správní orgán I. stupně potažmo žalovaný porušil zásadu rovnosti a legitimního očekávání ve smyslu § 2 odst. 4 in fine správního řádu. To platí tím spíše, že přístup k případu sdružení Ostrovid podle obou správních orgánů pramenil z odlišných (skutkových i právních) okolností, které nelze přehlížet a které spočívají v tom, že zdravotní péči toto sdružení

poskytovalo prostřednictvím dalšího subjektu Vidum spol. s r.o., jež příslušné oprávnění měla, na rozdíl od žalobce. Také sankci, která byla ve výsledku žalobci uložena, nelze označit za nepřiměřenou, zejména s ohledem na horní hranici stanovené právním předpisem.

Závěr a náklady řízení

10. Krajský soud tedy žalobu s ohledem na uvedené jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

11. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti, jak vyplývá z obsahu spisu, žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu nebo uplatňuje-li stěžovatel stížní body, které napadají závěry o otázkách, k nimž se Nejvyšší správní soud v předcházejícím zrušovacím rozsudku dosud nevyjadřoval - v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů po doručení rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 20. června 2019

Mgr. Jiří Gottwald, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Schubertová