



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudkyně JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Jitky Zavřelové ve věci

žalobkyně: **P. H. s. r. o.,**
IČO x,
se sídlem x

zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Machem,
se sídlem Viktora Huga 4, Praha,

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví,**
se sídlem Palackého náměstí 4, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2017, č. j. MZDR 17366/2017-2/PRO,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2017, č. j. MZDR 17366/2017-2/PRO, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 11 228 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Macha, advokáta.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a obsah žaloby

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 20. 1. 2017, č. j. 0123403/2017/KUSK. Krajský úřad v tomto rozhodnutí konstatoval, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 90 odst. 1 písm. k) zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“), tím, že jako poskytovatelka zdravotních služeb v oboru chirurgie vydala dne 8. 4. 2016 v rozporu s § 42 odst. 2 téhož zákona lékařský posudek, kterým stanovila posuzované osobě bodové hodnocení bolesti pro náhradu škody za pracovní úraz, k jehož vydání nebyla oprávněna, a že se dále dopustila správního deliktu podle § 90 odst. 1 písm. m)

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

zákonu o specifických zdravotních službách tím, že po následném podání návrhu zaměstnavatelem posuzované osoby na přezkoumání tento lékařský posudek nepřezkoumala a v rozporu s § 46 odst. 5 téhož zákona v zákonné lhůtě nepostoupila příslušnému správnímu orgánu. Za oba tyto správní delikty uložil krajský úřad žalobkyni pokutu ve výši 15 000 Kč a dále jí stanovil povinnost uhradit na nákladech řízení částku 1 000 Kč.

2. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že napadené rozhodnutí i rozhodnutí krajského úřadu jsou nezákonná a nepřezkoumatelná. Žalobkyně upozorňuje na to, že podle § 42 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách a podle § 8 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 277/2015 Sb., o postupu při určování výše náhrady za bolest a za ztížení společenského uplatnění příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 277/2015 Sb.“), vydává lékařský posudek registrující poskytovatel. Žalobkyně byla v době vydání posudku registrujícím poskytovatelem zdravotních služeb posuzovaného J. B., zaměstnance Vězeňské služby České republiky, a disponovala též řádným oprávněním k poskytování zdravotních služeb mimo jiné v obou všeobecného praktického lékařství. Žalovaný nicméně své rozhodnutí založil na tom, že lékařský posudek byl vydán MUDr. N. T., lékařkou se specializací v oboru chirurgie, a nikoli MUDr. Z. S., lékařkou se specializací v oboru všeobecného praktického lékařství. Tato argumentace je dle žalobkyně nesprávná a neodpovídá právní úpravě. Klíčové totiž je to, aby byl lékařský posudek vydán registrujícím poskytovatelem posuzované osoby dle zákona o specifických zdravotních službách a vyhlášky č. 277/2015 Sb., jímž žalobkyně v době vydání posudku byla. V době vydání posudku navíc obě výše jmenované lékařky byly zaměstnankyněmi žalobkyně. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobkyně i v tom, že žalovaný vyvodil naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách na základě § 8 odst. 5 vyhlášky č. 277/2015 Sb. Ustanovení § 8 ovšem žádný odst. 5 neobsahuje.
3. Posudky mají podobu jednotného formuláře, který zajišťuje unifikovaný postup při stanovení bodového hodnocení bolesti pro náhradu škody za pracovní úraz. Do posudku se uvádí jméno posuzujícího lékaře bez označení jeho specializace a připojuje se otisk razítka poskytovatele zdravotních služeb. V situaci, kdy žalobkyně disponovala oprávněním k poskytování zdravotních služeb a byla současně registrujícím poskytovatelem posuzované osobě, obě lékařky byly zaměstnankyněmi žalobkyně a posudek měl povahu formuláře, zpracováním posudku MUDr. T. nevznikla a ani nemohla vzniknout posuzované osobě žádná újma, neboť vyhotovený posudek by se shodoval s posudkem vydaným MUDr. S., která by užila totožný formulář. Žalobkyně v tomto kontextu připomíná, že podmínky správní odpovědnosti nelze rozšiřovat v neprospěch účastníka řízení a že ani analogii nelze užít v neprospěch účastníka. Skutkovou podstatu dle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách je nutno vykládat striktně.
4. Žalovaný též mylně dovodil porušení povinnosti žalobkyní. Tohoto pochybení se podle žalobkyně dopustil již krajský úřad, který konstatoval, že posudek vydala lékařka MUDr. N. T.. Žalovaný ani krajský úřad neměli jasnou představu o tom, kdo vlastně posudek vydal, pokud za vydávající osobu jednou označili žalobkyni a jindy lékařku, a nerespektovali ani zákonnou terminologii, neboť posudek může vydat jen registrující poskytovatel posuzované osoby. Toto pochybení činí rozhodnutí vnitřně rozpornými, a tedy nesrozumitelnými. Žalobkyně dále tvrdí, že bylo porušeno její právo na spravedlivý proces, neboť při aplikaci právních předpisů nebylo přihlédnuto k reálným společenským vztahům, což vedlo k přepjatému formalismu. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že aby bylo možno dovozovat její odpovědnost za správní delikt dle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách, muselo by být toto ustanovení formulováno tak, že lékařský posudek byl vydán v rozporu s § 42 odst. 2 tohoto zákona. Protože však rozebírané ustanovení pro spáchání správního deliktu žádá, aby byl lékařský posudek vydán osobou, která k tomu není oprávněna, je třeba uzavřít, že se žalobkyně správního deliktu nedopustila. S touto otázkou se žalovaný nevypořádal, a tudíž je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

5. Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 90 odst. 1 písm. m) zákona o specifických zdravotních službách žalobkyně uvádí, že již ve svém vyjádření ze dne 2. 1. 2017 připustila pochybení spočívající v tom, že návrh na přezkoumání znaleckého posudku v zákonné lhůtě nepostoupila příslušnému správnímu orgánu poté, co sama návrhu nevyhověla. Důvod pro zmeškání zákonné lhůty tkvěl ve schvalování projektu přeměny žalobkyně. Tehdejší jednatel žalobkyně totiž nevěděl, který subjekt měl plnit povinnost dle § 90 odst. 1 písm. m) zákona o specifických zdravotních službách – zda žalobkyně, nebo M. N. P. s. r. o. (*pozn. soudu: nyní M. N. R.s. r. o., dále jen „M. N. P.“*). Správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely z toho, že tentýž subjekt, u něhož se podává návrh na přezkoumání, o něm bezpodmínečně musí rozhodnout. To je logické, avšak platí to pouze za situace, kdy nedochází k tak rozsáhlé přeměně společnosti, jako tomu bylo u žalobkyně. Podle žalobkyně je pochopitelné, že lékaři, jednatel či řadové sestry v době probíhající přeměny nevěděli, jak s návrhem na přezkum posudku naložit, a proto je též pochopitelné, že došlo k určité prodlevě s postoupením návrhu na přezkum. Ostatně sám krajský úřad při řešení této právní otázky nesprávně odkázal na § 244 odst. 1 zákona č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přeměnách“), který řeší přeměnu společností formou rozštěpení a nikoli formou odštěpení, k němuž došlo u žalobkyně. Správní rozhodnutí jsou podle žalobkyně ohledně této problematiky vnitřně rozporná a vedou k závěru, že se správní orgány v problematice přeměn obchodních společností dostatečně neorientovaly. Žalobkyně uzavírá, že nedodržení zákonné lhůty bylo zapříčiněno mimořádnými událostmi (přeměna společnosti, vznik nové společnosti a současná změna kompetencí), během nichž nebylo zřejmé, který subjekt měl o návrhu na přezkum posudku rozhodovat či s ním nakládat. Sankcionován by v takovém případě měl být spíše právní nástupce žalobkyně (pokud vůbec), nikoli žalobkyně.
6. Závěrem žalobkyně navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a rozhodnutí krajského úřadu. Pokud by soud neshledal důvody pro zrušení správních rozhodnutí, navrhuje žalobkyně, aby upustil od uložení trestu nebo jej zmínil podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

II. Obsah vyjádření žalovaného a repliky žalobkyně

7. Žalovaný ve svém vyjádření předně rekapituluje průběh správního řízení, načež konstatuje, že žalobní body se shodují s odvolacími námitkami, které byly vypořádány v napadeném rozhodnutí. K prvnímu ze dvou správních deliktů žalovaný uvádí, že podle § 42 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách vydává lékařský posudek zásadně registrující poskytovatel posuzované osoby, přičemž posuzujícím lékařem je lékař se způsobilostí v oboru všeobecné praktické lékařství nebo v oboru praktický lékař pro děti a dorost, nestanoví-li tento zákon nebo jiný právní předpis jinak. Z citovaného ustanovení jakož i z § 8 odst. 4 vyhlášky č. 277/2015 Sb. (v napadeném rozhodnutí byl chybně uveden § 8 odst. 5 téže vyhlášky) plyne, že k vydání lékařského posudku byl příslušný pouze posuzující lékař se specializovanou způsobilostí v oboru všeobecného praktického lékařství nebo v oboru pracovního lékařství. MUDr. T. takovým lékařem nebyla, neboť měla specializovanou působnost v oboru chirurgie. O nekompetentnosti MUDr. T. svědčila podle žalovaného také skutečnost, že tato lékařka posoudila bolestné nesprávně a obodovala ho v rozporu s vyhláškou č. 277/2015 Sb. Tím, že bolestné značně nadhodnotila, poškodila zaměstnavatele posuzované osoby. Žalovaný nesouhlasí s tím, že použitím jednotného formuláře lze minimalizovat riziko chybného posouzení případu ze strany posuzujícího lékaře. Vypsání formuláře je totiž finálním úkonem v posudkové péči, jemuž předchází posouzení zdravotního stavu posuzovaného. Lékař se způsobilostí v oboru chirurgie není kompetentní provádět tyto úkony, a tak lze oprávněně pochybovat o správnosti jeho závěrů. Žalovaný má za prokázané, že se žalobkyně dopustila správního deliktu, neboť vydala lékařský posudek prostřednictvím nepřislušného posuzujícího lékaře. Jednotlivé věty § 42 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách podle něj totiž nelze vykládat odděleně. Teleologický výklad tohoto ustanovení též směřuje k tomu, aby byly lékařské posudky vydávány

nejen příslušnými poskytovateli zdravotních služeb, ale též příslušnými posuzujícími lékaři zaměstnanými u poskytovatele.

8. Ke správnímu deliktu podle § 90 odst. 1 písm. m) zákona o specifických zdravotních službách pak žalovaný uvádí, že lékařský posudek nejprve nikdo nepřezkoumával, natož aby jej postoupil příslušnému správnímu orgánu. Vedení žalobkyně nemělo o případu žádné povědomí ani o této věci nejednalo, neboť veškerá korespondence probíhala jen přes posuzující lékařku MUDr. T.. Návrhem na přezkoumání posudku se nikdo nezabýval až do obdržení urgujícího dopisu zaměstnavatele posuzované osoby. Napadený posudek byl přezkoumán dne 22. 6. 2016, tj. téměř měsíc po uplynutí zákonné lhůty. Probíhající přeměna společnosti žalobkyni dle mínění žalovaného nijak neomlouvala. Z § 46 zákona o specifických zdravotních službách jasně plynulo, že poskytovatelem zdravotních služeb příslušným k přezkoumání lékařského posudku a k následnému postoupení věci byla žalobkyně, na čemž nic neměnilo to, že prošla procesem přeměny formou odštěpení. K faktické přeměně navíc došlo až ke dni 30. 6. 2016, zatímco žalobkyně obdržela návrh na přezkoumání posudku již dne 27. 4. 2016. Žádný důvod, pro který by návrh neměl být postoupen v zákonné lhůtě příslušnému správnímu orgánu, tudíž nebyl dán.
9. V replice žalobkyně opakuje svou žalobní argumentaci a trvá na tom, že se nedopustila správního deliktu podle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách. Dále konstatuje, že určitá prodleva při postoupení návrhu na přezkoumání lékařského posudku byla odůvodněná konkrétními okolnostmi a nemohla posuzované osobě způsobit žádnou újmu.

III. Obsah správního spisu

10. Žalobkyně vydala dne 8. 4. 2016 lékařský posudek o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění na posuzovaného J. B.. Lékařský posudek byl podepsán posuzující lékařkou MUDr. N. T. a opatřen razítkem žalobkyně.
11. Návrhem ze dne 27. 4. 2016 se Vězeňská služba České republiky (konkrétně ředitel Věznice Oráčov; dále jen „vězeňská služba“) domáhala přezkoumání lékařského posudku vydaného ohledně příslušníka bezpečnostních sborů. Vězeňská služba jakožto osoba, které uplatněním posudku vznikaly práva a povinnosti ve smyslu § 46 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách, měla za to, že lékařský posudek nevydal oprávněný registrující poskytovatel zdravotních služeb, nebylo v něm uvedeno, z jaké konkrétní dokumentace posuzující lékařka vycházela, a ani bodové ohodnocení nebylo provedeno správně.
12. Ve správním spise následuje žádost vězeňské služby ze dne 17. 6. 2016 o sdělení stavu ve věci podaného návrhu na přezkoumání lékařského posudku. Přípisem ze dne 22. 6. 2016 primář chirurgického oddělení M. n. v R. (která spadala pod žalobkyni a byla jí provozována – pozn. soudu) vězeňské službě sdělil, že lékařský posudek přezkoumal, přičemž shledal, že byl vyhotoven v souladu s nařízením vlády „276/2016 ř. 113“.
13. Krajský úřad následně vydal rozhodnutí ze dne 20. 7. 2016, č. j. 093279/2016/KUSK, jímž lékařský posudek ze dne 8. 4. 2016 v celém rozsahu zrušil. Z rozhodnutí plyne, že věc byla postoupena krajskému úřadu bez průvodního dopisu poté, co primář chirurgického oddělení M. n. v Rakovníku přezkoumal napadený lékařský posudek. V rozhodnutí je uvedeno, že posuzující lékařka zjišťovala stav posuzované osoby na základě výsledků vlastní lékařské prohlídky a že měla k dispozici lékařské zprávy z chirurgického oddělení. Primář chirurgického oddělení dle citovaného rozhodnutí opomenul, že posuzovaný byl zaměstnancem vězeňské služby ve služebním poměru, a tak se na věc vztahovala vyhláška č. 277/2015 Sb., podle jejíhož ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) mohl lékařský posudek vydat jedině registrující, případně jiný praktický lékař. Lékařský posudek MUDr. T. tudíž nebyl vydán oprávněným poskytovatelem zdravotních služeb. Polehčující okolností dle krajského úřadu bylo to, že právní předpisy upravující postupy při odškodňování bolesti a ztížení společenského uplatnění byly v účinnosti relativně krátkou dobu, a tak nemuseli být lékaři M. n. v R. s touto problematikou dostatečně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

seznámení. Krajský úřad posuzující lékaře nadto vytkl, že v posudku neuvedla, z jakých podkladů vycházela, a že jednotlivá dílčí poškození pravé dolní končetiny bodově kumulovala. Závěrem krajský úřad konstatoval, že lékařský posudek ze dne 8. 4. 2016 byl neplatný a že s žalobkyní bude zahájeno řízení o správním deliktu dle § 90 odst. 1 písm. m) zákona o specifických zdravotních službách.

14. Krajský úřad následně přípisem ze dne 14. 12. 2016 oznámil žalobkyni zahájení správního řízení o správních deliktech dle § 90 odst. 1 písm. k) a m) zákona o specifických zdravotních službách. Žalobkyně zaslala krajskému úřadu vyjádření, v němž předně uvedla, že s ohledem na realizovanou přeměnu společnosti již není zaměstnavatelkou MUDr. T. ani zaměstnavatelkou všeobecného praktického lékaře, neboť podle projektu přeměny z února 2016 došlo ke dni 30. 6. 2016 zpětně k tzv. rozhodnému dni k odštěpení velké části obchodního jmění žalobkyně a ke vzniku nové společnosti M. N. P., přičemž práva a povinnosti včetně závazků deliktního charakteru přešly podle zákona o přeměnách retroaktivně k 1. 1. 2016 na jmenovanou společnost. Žalobkyně tudíž neměla být účastníkem správního řízení. Dále žalobkyně sdělila, že byla ke dni 8. 4. 2016 registrujícím poskytovatelem zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství posuzovaného J. B., přičemž konkrétním lékařem zajišťujícím posuzovanému zdravotní služby v oboru všeobecného praktického lékařství byla MUDr. Z. S.. Žalobkyně vyjádřila přesvědčení, že byla kompetentní k vystavení lékařského posudku, a současně uznala určité pochybení spočívající v tom, že zdravotní stav posuzovaného nehodnotila MUDr. S., nýbrž MUDr. T., specializovaná v oboru chirurgie. Žalobkyně připustila též pochybení ve vztahu k § 46 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách, které zdůvodňovala probíhající přeměnou.
15. Dne 20. 1. 2017 vydal krajský úřad rozhodnutí č. j. 012403/2017/KUSK, jímž shledal, že se žalobkyně dopustila správních deliktů podle § 90 odst. 1 písm. k) a m) zákona o specifických zdravotních službách tím, že jako poskytovatelka zdravotních služeb v oboru chirurgie vydala dne 8. 4. 2016 v rozporu s § 42 odst. 2 téhož zákona lékařský posudek, kterým stanovila posuzované osobě bodové hodnocení bolesti pro náhradu škody za pracovní úraz, k jehož vydání nebyla oprávněna, a tím, že po následném podání návrhu na přezkoumání zaměstnavatelem posuzované osoby tento lékařský posudek nepřezkoumala a v rozporu s § 46 odst. 5 téhož zákona v zákonné lhůtě nepostoupila příslušnému správnímu orgánu.
16. Krajský úřad shledal, že žalobkyně porušila svou povinnost, neboť lékařský posudek vydala lékařka chirurgického oddělení, což žalobkyně sama přiznala. Krajský úřad nesouhlasil s názorem, že žalobkyně byla oprávněným poskytovatelem, neboť byla zaměstnavatelem registrující praktické lékařky posuzované osoby. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 277/2015 Sb. totiž jasně stanovilo, kdo byl z hlediska odbornosti poskytovatelem oprávněným k vydání lékařského posudku. Rozhodující podle krajského úřadu bylo to, že lékařský posudek nevydala praktická lékařka MUDr. S., která se ani nepodílela na procesu posouzení zdravotního stavu posuzované osoby pro účely bodového hodnocení pracovního úrazu. Ohledně druhého správního deliktu krajský úřad konstatoval, že žalobkyně přiznala i porušení povinnosti dle § 46 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách. Toto pochybení nebylo možné omlouvat probíhající přeměnou společnosti, neboť návrh na přezkum lékařského posudku se podával u poskytovatele, který lékařský posudek vydal, a ten také musel návrh postoupit příslušnému správnímu orgánu. Lhůta podle § 46 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách navíc uplynula více než měsíc před realizací přeměny. Žalobkyně tudíž měla dostatek času na splnění své zákonné povinnosti. Spisová dokumentace navíc dle krajského úřadu vzbuzovala dojem, že se návrhem na přezkoumání posudku do června 2016 nikdo nezabýval.
17. K přechodu práv a povinností včetně deliktní odpovědnosti krajský úřad uvedl, že se zánikem odpovědné osoby nepřechází odpovědnost za správní delikt na právní nástupce zanikajícího subjektu a nepřechází ani na právní nástupce rozštěpené společnosti. Poskytování zdravotních služeb je navíc založeno na nepřenosném oprávnění. Proto nelze akceptovat názor, podle něhož

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

deliktní odpovědnost přešla dle fikce zákona o přeměnách na společnost M. N P.. Účelem trestu je postihnout skutečného pachatele správního deliktu, přičemž žalobkyně nezanikla, ale stále existovala, a tak byla pravým účastníkem správního řízení. Následně krajský úřad zdůvodnil výši uložené pokuty ve výši 15 000 Kč.

18. Proti rozhodnutí krajského úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl, a současně potvrdil rozhodnutí krajského úřadu. Žalovaný nedal žalobkyni za pravdu v tom, že odbornost konkrétního posuzujícího lékaře nebyla rozhodná, neboť výkladem dotčených právních předpisů dospěl k závěru, že příslušný k vydání lékařského posudku je pouze posuzující lékař se specializovanou způsobilostí v oboru všeobecné praktické lékařství nebo v oboru pracovní lékařství, který je lékařem registrujícího poskytovatele zdravotních služeb. Tímto lékařem MUDr. T. prokazatelně nebyla. Žalobkyně tedy vydala lékařský posudek prostřednictvím nepřislušného posuzujícího lékaře a dopustila se správního deliktu. Žalovaný dodal, že jednotlivé věty ustanovení § 42 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách nelze interpretovat odděleně a je nutné vycházet z teleologického výkladu, který směřuje k tomu, aby byly lékařské posudky vydávány nejen příslušnými poskytovateli zdravotních služeb, ale též příslušným posuzujícím lékařem. K přechodu práv a povinností žalovaný uvedl, že v souvislosti s přeměnou obchodní společnosti odstěpením nepřechází deliktní odpovědnost na nový subjekt. To, že žalobkyně nevěděla, který subjekt byl příslušný k přezkoumání lékařského posudku, ji nijak neomlouvalo. Ustanovení § 46 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách jednoznačně stanovovalo, že k přezkoumání posudku byla příslušná právě žalobkyně, která také měla posudek postoupit správnímu orgánu. Žalobkyně to však ve lhůtě 30 dnů neučinila (návrh byl podán 27. 4. 2016 a postoupen až 27. 6. 2016), a tudíž se dopustila i druhého ze správních deliktů. Závěrem žalovaný shledal, že rozhodnutí krajského úřadu bylo přezkoumatelné. Krajský úřad se sice zbytečně věnoval i přeměně obchodní společnosti formou rozštěpení, navzdory tomu však dospěl ke správnému závěru.

IV. Posouzení věci krajským soudem

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), načež shledal, že žaloba je důvodná.
20. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyjádřili souhlas v intencích § 51 odst. 1 s. ř. s. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, neboť listiny, jimiž žalobkyně navrhla provést důkaz, byly součástí správního spisu. Seznámení se s obsahem správního spisu přitom nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, dostupný stejně jako ostatní rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz). Žalobkyně navrhla také výslech MUDr. Z. S., praktické lékařky, a Ing. J. B., svého bývalého jednatele, avšak neuvedla, jaké skutečnosti by měly být pomocí těchto důkazních prostředků objasněny. I kdyby soud odhlédl od nekonkrétnosti důkazních návrhů a dovozoval jejich význam pouze z obsahu žaloby, měl by provedení obou výslechů za nadbytečné. Skutečnost, že MUDr. S. byla praktickou lékařkou, která nezpracovala lékařský posudek, totiž plyne ze správního spisu. Otázka, zda by MUDr. S. vypracovala lékařský posudek stejného obsahu jako MUDr. T., nespadá do předmětu řízení. Zjištění, zda Ing. B. skutečně nevěděl, který konkrétní subjekt měl povinnost postoupit návrh na přezkoumání lékařského posudku příslušnému správnímu orgánu, by nemohlo mít vliv na posouzení otázky odpovědnosti žalobkyně za správní delikt. Tato skutečnost by mohla být nanejvýš polehčující okolností při rozhodování o výměře pokuty, přiměřenost sankce však soud v tomto soudním řízení neposuzoval. Dokazování „*publiciton obchodního rejstříku*“ soud také nepokládal za potřebné, neboť ve správním spise jsou založeny výpisy z obchodního rejstříku týkající se žalobkyně a společnosti M. N- P. ze dne 4. 1. 2017. Tyto výpisy jsou pro posouzení věci postačující, neboť

dokládají, že se žalobkyně rozdělila odštěpením se založením nové společnosti M. N. P., k jejímuž zápisu do obchodního rejstříku došlo dne 30. 6. 2016.

A) K namítané nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí

21. Soud se předně zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí krajského úřadu, neboť pouze přezkoumatelná správní rozhodnutí lze hodnotit z hlediska jejich zákonnosti.
22. K problematice nepřezkoumatelnosti lze připomenout, že může spočívat v nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je typicky takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně správní orgán rozhodl, jehož výrok nebo odůvodnění jsou vnitřně rozporné, nebo jehož výrok neodpovídá odůvodnění (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost přitom nelze pokládat každé rozhodnutí, které obsahuje nejasnost či vnitřní rozpor. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit jen tehdy, jestliže odůvodnění rozhodnutí nedává žádný smysl, který by svědčil o jeho skutkových a právních důvodech, nikoli však tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72). Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je zejména takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl, a proč měl účastníkovu argumentaci za nedůvodnou a jím tvrzené skutečnosti za nerozhodné či nesprávné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109).
23. Žalobkyně považuje obě správní rozhodnutí za nesrozumitelná, neboť správní orgány podle ní neměly jasno v tom, kdo vlastně vydal lékařský posudek ze dne 8. 4. 2016. Správní orgány totiž jednou za vydavatele posudku označily MUDr. T. a jindy žalobkyni. Tato skutečnost však dle soudu nezpůsobuje nesrozumitelnost správních rozhodnutí, neboť z jejich celkového vyznění jednoznačně plyne, že lékařský posudek podle správních orgánů vydala žalobkyně jakožto poskytovatelka zdravotních služeb [která byla odpovědná za správní delikt podle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách], a to prostřednictvím lékařky MUDr. T., která lékařský posudek vyhotovila a opatřila svým podpisem. Nejasnost či formulační nepřesnost, na niž poukazuje žalobkyně, pramení z toho, že také právní předpisy poněkud rozporně předpokládají, že lékařský posudek vydává jak poskytovatel zdravotních služeb (viz § 90 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách a § 8 odst. 1 vyhlášky č. 277/2015 Sb.), tak i posuzující lékař (viz § 8 odst. 4 vyhlášky č. 277/2015 Sb.; k této rozpornosti viz níže).
24. Nesrozumitelnost rozhodnutí krajského úřadu spatřuje žalobkyně dále v tom, že se krajský úřad neorientoval v problematice přeměn obchodních společností a zmatečně řešil přeměnu formou rozštěpení spojenou se zánikem subjektu. Tento nedostatek rozhodnutí krajského úřadu však napravit žalovaný v napadeném rozhodnutí, neboť vyjasnil, že u žalobkyně došlo k přeměně formou odštěpení, po níž žalobkyně nezanikla, ale byla nadále nositelkou deliktní odpovědnosti, jež nepřešla na nově vzniklý subjekt, společnost M. N. P.. Skutečnost, že žalovaný doplnil a upřesnil právní úvahu krajského úřadu, lze akceptovat a nelze ji považovat za porušení zásady dvojinstančnosti, neboť prvostupňové a odvolací správní řízení tvoří jeden celek (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 4 Ads 123/2009-99).
25. Žalobkyni nelze dát za pravdu v tom, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s namítanou nesrozumitelností rozhodnutí krajského úřadu a že se omezil pouze na obecné konstatování aplikovatelné na kterékoli správní rozhodnutí vydané v obdobné věci. Žalovaný se totiž na předposlední straně napadeného rozhodnutí vnitřní rozporností rozhodnutí krajského úřadu zabýval a kromě obecného konstatování, že z něj plyne, v jaké věci bylo vydáno, koho se týká,

na základě jakých zákonných ustanovení bylo vydáno a jaké byly úvahy krajského úřadu, žalovaný též vyjasnil (třebaže poměrně stručně) problematiku přeměny žalobkyně.

26. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje ani to, že žalovaný nereagoval na odvolací argumentaci, podle níž by bylo možné dovozovat odpovědnost žalobkyně za správní delikt dle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách pouze tehdy, pokud by toto ustanovení bylo formulováno tak, že „*lékařský posudek byl vydán v rozporu s § 42 odst. 2^o téhož zákona*. Ačkoli je pravdou, že žalovaný konkrétně k této argumentaci ničeho nepoznamenal, z napadeného rozhodnutí je zřejmé, jakým způsobem o věci smýšlel a jak interpretoval ustanovení § 90 odst. 1 písm. k) a § 42 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách. Z napadeného rozhodnutí lze dovodit, že žalovaný s názorem žalobkyně nesouhlasil, neboť měl za to, že i aktuální znění obou ustanovení umožňuje shledat žalobkyni odpovědnou za správní delikt.
27. Protože jsou obě správní rozhodnutí přezkoumatelná, zabýval se soud dále žalobními body směřujícími do věci samé.

**B) Ke správnímu deliktu dle § 90 odst. 1 písm. k)
zákona o specifických zdravotních službách**

28. Při přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí v části týkající se správního deliktu, jehož se žalobkyně měla dopustit tím, že jako poskytovatelka zdravotních služeb v oboru chirurgie vydala lékařský posudek, ač k tomu nebyla oprávněna, vycházel soud předně z toho, že veškerá činnost veřejné správy je vázána principem zákonnosti, což znamená, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví [čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 2 odst. 2 ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky (dále jen „Listina“)]. V oblasti trestání to platí tím spíše, neboť tak dochází k citelným zásahům do základních práv a svobod osob. Nehraje přitom žádnou roli, zda je trestána osoba fyzická či právnická (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 236/2014-22). Vyjádřením principu zákonnosti v oblasti trestání je zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege* (není zločinu ani trestu bez zákona), která je zakotvena v čl. 39 Listiny i v čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Tato zásada dopadá i na stíhání za přestupky a většinou i na jiné správní delikty (ve smyslu právního stavu do 30. 6. 2017), neboť i řízení o nich je možno podřadit tzv. trestní větví čl. 6 Úmluvy, a tedy i jejímu čl. 7, neboť v obou případech jde zpravidla o řízení o trestním obvinění ve smyslu tzv. Engelových kritérií (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72, ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemí*, dostupný na <https://hudoc.echr.coe.int>, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2016, č. j. 5 As 62/2015-15). Zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege* v sobě zahrnuje požadavky na určité a jednoznačné vyjádření skutkových podstat deliktů a zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby. Není přípustné, aby byly podmínky odpovědnosti za správní delikt rozšiřovány nad rámec stanovený zákony (srov. již zmiňované rozsudky č. j. 1 As 236/2014-22 a č. j. 5 As 62/2015-15).
29. V souzené věci správní orgány shledaly, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách, který v rozhodné době stanovil, že se poskytovatel dopustí správního deliktu tím, že „*vydá lékařský posudek, k jehož vydání není oprávněn podle § 42 odst. 2^o*“.
30. Podle § 42 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách v rozhodné době platilo, že „*[l]ékařský posudek vydává registrující poskytovatel posuzované osoby, pokud tento zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak. Posuzujícím lékařem je lékař se způsobilostí v oboru všeobecné praktické lékařství nebo*

v oboru praktický lékař pro děti a dorost, pokud tento zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak.“ Registrujícím poskytovatelem posuzované osoby se rozuměl registrující poskytovatel v oboru všeobecné praktické lékařství nebo v oboru praktické lékařství pro děti a dorost [viz § 42 odst. 1 písm. b) zákona o specifických zdravotních službách].

31. Ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 277/2015 Sb. stanovilo, že „[l]ékařský posudek vydává u služebního úrazu registrující poskytovatel zdravotních služeb, a nemá-li posuzovaná osoba registrujícího poskytovatele, jiný poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství.“ Podle § 8 odst. 4 téže vyhlášky „[l]ékařský posudek vydává posuzující lékař se specializovanou způsobilostí v oboru všeobecné praktické lékařství nebo v oboru pracovního lékařství, který je lékařem poskytovatele podle odstavce 1.“
32. Z ustanovení § 42 odst. 2 věty první zákona o specifických zdravotních službách ve spojení s § 42 odst. 1 písm. b) téhož zákona a § 8 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 277/2015 Sb. plyne, že lékařský posudek ohledně služebního úrazu byl oprávněn vydat registrující poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství, a neměla-li posuzovaná osoba registrujícího poskytovatele, pak i jiný poskytovatel zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství. Ustanovení § 42 odst. 2 věta druhá zákona o specifických zdravotních službách ve spojení s § 8 odst. 4 vyhlášky č. 277/2015 Sb. pak stanovilo, že konkrétním posuzujícím lékařem oprávněného poskytovatele zdravotních služeb má být v případě služebního úrazu všeobecný praktický lékař [a v případě nemoci z povolání lékař se specializovanou způsobilostí v oboru pracovní lékařství – viz § 8 odst. 1 písm. b) téže vyhlášky].
33. Za osobu vydávající lékařský posudek považoval zákon o specifických zdravotních službách poskytovatele zdravotních služeb, což plyne nejen z citovaných ustanovení § 90 odst. 1 písm. k) a § 42 odst. 2, ale například též z § 42 odst. 1 stanovujícího, na základě jakých konkrétních podkladů a skutečností „poskytovatel vydává lékařský posudek posuzujícím lékařem“. Všeobecný praktický lékař nebyl vydavatelem lékařského posudku ohledně služebního úrazu, nýbrž zaměstnancem – specialistou, jenž lékařský posudek jménem poskytovatele vypracovával. Na tom nic nemění ani znění § 8 odst. 4 vyhlášky č. 277/2015 Sb., podle něhož lékařský posudek vydával posuzující lékař. S ohledem na to, že z právní úpravy jinak nepochybně plyne, že vydavatelem lékařského posudku byl poskytovatel, je třeba považovat užití slova „vydává“ v naposledy citovaném ustanovení za pouhou formulační nepřesnost (kterou do svých rozhodnutí promítly také správní orgány).
34. Ze shora uvedeného vyplývá, že bylo třeba rozlišovat mezi osobou oprávněnou vydat lékařský posudek ohledně služebního úrazu, tj. registrujícím poskytovatelem zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství (eventuálně jiným poskytovatelem zdravotních služeb v témže oboru), a osobou oprávněnou vypracovat lékařský posudek jménem poskytovatele, tj. v případě služebního úrazu lékařem se specializovanou způsobilostí v oboru všeobecné praktické lékařství.
35. Podle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách bylo v rozhodné době správním deliktem to, pokud poskytovatel vydal lékařský posudek, k jehož vydání nebyl oprávněn podle § 42 odst. 2 téhož zákona. Toto ustanovení je ve světle shora uvedeného nutno vykládat tak, že se správního deliktu dopustil ten poskytovatel, který vůbec nebyl oprávněn lékařský posudek vydat. V případě služebního úrazu by se tedy muselo jednat o jiného než registrujícího poskytovatele posuzované osoby (ledaže by posuzovaná osoba registrujícího poskytovatele neměla) oprávněného poskytovat zdravotní služby v oboru všeobecné praktické lékařství.
36. V souzené věci není mezi účastníky sporu o tom, že žalobkyně byla dne 8. 4. 2016, kdy byl vydán lékařský posudek, poskytovatelkou zdravotních služeb nejen v oboru chirurgie, ale též v oboru všeobecné praktické lékařství. To ostatně plyne i z rozhodnutí krajského úřadu ze dne 19. 8. 2015 o změně oprávnění k poskytování zdravotních služeb, které je založeno ve správním spise. Soud dále vychází z toho, že žalobkyně byla i registrující poskytovatelkou zdravotních služeb posuzovaného J. B., neboť její zaměstnankyně MUDr. Z. S- byla praktickou lékařkou pana B..

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

Tyto žalobkyní tvrzené skutečnosti správní orgány ve správním řízení nepopíraly a nečiní tak ani žalovaný v řízení před soudem.

37. Krajský úřad shledal, že žalobkyně lékařský posudek vydala jako poskytovatelka zdravotních služeb v oboru chirurgie, přičemž odhlédl od toho, že žalobkyně současně byla i poskytovatelkou zdravotních služeb v oboru všeobecné praktické lékařství, a tudíž obecně vzato byla oprávněna vydat lékařský posudek ohledně služebního úrazu J. B. (ve vztahu k němuž byla registrující poskytovatelkou zdravotních služeb). Žalovaný pak nepopíral, že žalobkyně disponovala oprávněním k poskytování zdravotních služeb v oboru všeobecného praktického lékařství, tuto skutečnost však ve shodě s krajským úřadem nepokládal za rozhodnou. Podstatné totiž podle něj bylo to, že žalobkyně lékařský posudek vydala prostřednictvím nepříslušné lékařky MUDr. N. T.
38. Soud dává žalovanému na jedné straně za pravdu, že účelem § 42 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách nepochybně bylo to, aby byly lékařské posudky nejen vydávány oprávněnými poskytovateli zdravotních služeb, ale také vyhotovovány posuzujícími lékaři s příslušnou specializovanou způsobilostí. Na druhé straně s ním však nesouhlasí v tom, že vydání lékařského posudku oprávněným poskytovatelem, ale nepříslušným posuzujícím lékařem bylo správním deliktem. Byť bylo vyhotovení lékařského posudku lékařem bez příslušné specializované způsobilosti v rozporu se zákonem o specifických zdravotních službách, zákon toto nezákonné jednání za správní delikt neoznačoval. Výslovné označení nezákonného jednání za správní delikt bylo nezbytnou podmínkou pro to, aby se skutečně jednalo o správní delikt. Přirozeně přitom platí, že ne každé nezákonné jednání musí být přestupkem či správním deliktem.
39. Aby bylo možné postihnout oprávněného poskytovatele za to, že posudek vydal prostřednictvím nepříslušného lékaře, musel by zákon o specifických zdravotních službách definovat skutkovou podstatu kupříkladu tak, že se správního deliktu dopustí ten poskytovatel, který nezajistí vyhotovení lékařského posudku posuzujícím lékařem podle § 42 odst. 2, nebo ten poskytovatel, který vydá lékařský posudek v rozporu s § 42 odst. 2 (jak správně uvádí žalobkyně). Ustanovení § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách však takto formulováno není, a tak je nutné interpretovat ho při respektování zásady *nullum crimen sine lege* spíše zužujícím (resp. doslovným) nežli rozšiřujícím způsobem.
40. Žalobkyně jako poskytovatelka zdravotních služeb mimo jiné v oboru všeobecného praktického lékařství byla oprávněna vydat lékařský posudek ohledně služebního úrazu Jana Boumy. Ačkoli žalobkyně pochybila tím, že lékařský posudek vydala prostřednictvím nepříslušné lékařky MUDr. N. T., nezakládalo toto pochybení její odpovědnost za správní delikt podle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách. Správní orgány svým výkladem rozšířily deliktní odpovědnost žalobkyně nad rámec stanovený zákonem, což ve svém důsledku znamená, že ji shledaly odpovědnou za správní delikt, jehož se nedopustila.
41. Spatřovala-li žalobkyně nezákonnost napadeného rozhodnutí též v tom, že žalovaný vycházel z neexistujícího § 8 odst. 5 vyhlášky č. 277/2015 Sb., nelze s ní souhlasit. Z citace, kterou žalovaný užil, je totiž evidentní, že ve skutečnosti aplikoval § 8 odst. 4 téže vyhlášky a dopustil se pouze chyby v psaní.
42. Pro úplnost lze dodat, že o nezbytnosti rozlišovat mezi vydáním lékařského posudku oprávněným poskytovatelem a vypracováním lékařského posudku příslušným lékařem svědčí též změny zákona o specifických zdravotních službách, k nimž došlo s účinností od 1. 11. 2017 zákonem č. 202/2017 Sb. Zákon o specifických zdravotních službách po této novele v § 47 odst. 1 písm. a) nově výslovně předpokládá, že příslušný správní orgán při přezkoumání lékařského posudku bude zjišťovat, zda „bylo posouzení zdravotní způsobilosti nebo zdravotního stavu posuzované osoby provedeno a lékařský posudek vydán k tomu oprávněným poskytovatelem a vypracován posuzujícím lékařem s příslušnou specializovanou způsobilostí“. Zákon o specifických zdravotních službách však po téže novelizaci nadále pokládá za přestupek (do 30. 6. 2017 správní delikt)

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

pouze vydání lékařského posudku neoprávněným poskytovatelem a nikoli též vypracování lékařského posudku nepřislušným lékařem.

**C) Ke správnímu deliktu dle § 90 odst. 1 písm. m)
zákona o specifických zdravotních službách**

43. Podle § 90 odst. 1 písm. m) zákona o specifických zdravotních službách se poskytovatel dopustil správního deliktu tím, že nepostoupil návrh na přezkoumání lékařského posudku ve lhůtě stanovené v § 46 odst. 5 téhož zákona.
44. Ustanovení § 46 zákona o specifických zdravotních službách ve svém prvním odstavci stanovilo, že posuzovaná osoba nebo osoba, které uplatněním lékařského posudku vznikají práva nebo povinnosti, mohly podat návrh na jeho přezkoumání poskytovateli, který posudek vydal. Podle § 46 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách platilo, že „[p]okud poskytovatel návrhu na přezkoumání lékařského posudku nevyhoví v plném rozsahu, postoupí do 10 pracovních dnů ode dne jeho doručení, pokud se jedná o lékařský posudek o zdravotní způsobilosti, v ostatních případech do 30 dnů, spis s návrhem na přezkoumání, včetně podkladů potřebných pro přezkoumání lékařského posudku a svého stanoviska, příslušnému správnímu orgánu.“ Příslušným správním orgánem byl v souladu s § 36 odst. 5 písm. b) téhož zákona krajský úřad, který udělil poskytovateli oprávnění k poskytování zdravotních služeb.
45. Vzhledem k tomu, že lékařský posudek ze dne 8. 4. 2016 nebyl posudkem o zdravotní způsobilosti, nýbrž posudkem o odškodnění bolesti, činila lhůta k jeho přezkoumání 30 dnů. Návrh na přezkoumání lékařského posudku byl žalobkyni doručen dne 2. 5. 2016 (tento údaj soud zjistil z rozhodnutí krajského úřadu č. j. 093279/2016/KUSK; v žalobě žalobkyně uvedla datum 27. 4. 2016), třicetidenní lhůta pro přezkoumání posudku a jeho postoupení krajskému úřadu tedy uplynula ve středu 1. 6. 2016. Ze správního spisu neplyne, že by se žalobkyně návrhem během této lhůty zabývala. V návaznosti na žádost vězeňské služby ze dne 17. 6. 2016 vydala žalobkyně prostřednictvím primáře chirurgického oddělení M. n- v R. sdělení ze dne 22. 6. 2016 o tom, že lékařský posudek přezkoumala a shledala jej souladným s právními předpisy. Až dne 22. 6. 2016 žalobkyně postoupila návrh na přezkoumání lékařského posudku krajskému úřadu (i tento údaj soud zjistil z rozhodnutí krajského úřadu č. j. 093279/2016/KUSK). Není tedy pochyb o tom, že žalobkyně nepostoupila krajskému úřadu návrh na přezkoumání lékařského posudku ve lhůtě stanovené v § 46 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách. Sama žalobkyně ostatně tuto skutečnost nepopírá.
46. Pokud se žalobkyně domnívá, že by za správní delikt podle § 90 odst. 1 písm. m) zákona o specifických zdravotních službách neměla odpovídat, neboť z důvodu probíhající přeměny nevěděla, který konkrétní subjekt měl o návrhu rozhodovat, nelze s ní souhlasit. Soud předně podotýká, že podle § 92 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách právnická osoba za správní delikt neodpovídala, jestliže prokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Žalobkyně však ve správním řízení netvrdila ani nedoložila (a nečiní tak ani v řízení před soudem), že by vynaložila nějaké úsilí k zabránění porušení právní povinnosti ve smyslu citovaného ustanovení. Podmínky pro zproštění odpovědnosti za správní delikt tudíž nenaplnila.
47. V době, kdy byl návrh na přezkoumání lékařského posudku podán, kdy o něm žalobkyně měla rozhodnout a kdy měl být postoupen krajskému úřadu, jakož i v době, kdy reálně byl postoupen krajskému úřadu, navíc ještě nenastaly právní účinky přeměny žalobkyně formou rozdělení odštěpením se vznikem nové společnosti. Ty v souladu s § 59 odst. 1 zákona o přeměnách nastaly až dnem zápisu přeměny do obchodního rejstříku, tj. ke dni 30. 6. 2016, kdy vznikla a byla do obchodního rejstříku zapsána společnost M. N. P.. Tvrzení žalobkyně, že nevěděla, který subjekt měl o návrhu rozhodovat a nakládat s ním, je nepřesvědčivé, neboť se žalobkyně jen stěží mohla domnívat, že by měl o návrhu rozhodovat tou dobou ještě neexistující subjekt.

Za obsah projektu přeměny ostatně odpovídá sama žalobkyně, příprava přeměny společnosti vychází z jejího vlastního rozhodnutí. Pokud sebe sama zmátla a nevěděla, kdo má posudek přezkoumat, nemůže jí být tato skutečnost ku prospěchu, neboť svědčí o zmatcích v řízení žalobkyně, nikoliv o přijetí veškerého možného úsilí k zabránění porušení povinnosti. Oprávněnou nejistotu přitom v žalobkyni nemohlo vyvolávat ani to, že rozhodný den byl v projektu přeměny stanoven zpětně na 1. 1. 2016 (což žalobkyně uváděla ve svém vyjádření ze dne 2. 1. 2017), neboť rozhodný den byl podstatný z účetního, nikoli však z právního hlediska (§ 10 zákona o přeměnách). Poukázat lze přitom též na to, že podle rozhodnutí krajského úřadu ze dne 10. 6. 2016, č. j. 078637/2016/KUSK, jímž bylo společnosti M. N. P. před jejím vznikem [jak umožňoval § 18 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, v tehdy rozhodném znění] uděleno oprávnění k poskytování zdravotních služeb včetně ambulantní péče v oboru všeobecného praktického lékařství, bylo datum zahájení poskytování zdravotních služeb touto společností stanoveno k 1. 7. 2016. I kdyby nicméně bylo pravdou, že žalobkyně, její zástupci či zaměstnanci měli pochybnosti o tom, zda žalobkyně byla subjektem, jenž měl rozhodovat ve věci podaného návrhu, nebyly by takové pochybnosti důvodem pro zproštění žalobkyně odpovědnosti dle § 92 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách, ale mohly by být nanejvýš zohledněny při stanovení výměry pokuty za správní delikt ve smyslu § 92 odst. 2 téhož zákona.

48. Soud tedy ze shora uvedených důvodů konstatuje, že závěr správních orgánů, podle nichž se žalobkyně dopustila správního deliktu dle § 90 odst. 1 písm. m) zákona o specifických zdravotních službách, byl správný.
49. K tvrzení žalobkyně, že by za tento správní delikt měla být sankcionována spíše její právní nástupkyně, tj. společnost M. N. P., soud uvádí, že k přechodu práv a povinností ve veřejném právu může dojít jen v těch případech, kdy to zákon výslovně umožňuje. V této souvislosti lze poukázat například na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, č. j. 6 A 103/94, který dospěl k závěru, že rozhodnutí o pokutě je rozhodnutím konstitutivního charakteru, a tak povinnost platit pokutu vzniká *ex nunc* právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. „Zanikne-li v průběhu řízení právnická osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující.“ Výjimku z tohoto pravidla připustil Nejvyšší správní soud pro případy zneužití práva, v nichž je prokázáno, že se pachatel správního deliktu pokusil svým zánikem vyhnout veřejnoprávní odpovědnosti. V takovém případě připadá v úvahu, aby deliktní odpovědnost přešla na nástupce zaniklého subjektu (rozsudek ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007-479, č. 2295/2011 Sb. NSS).
50. V souzené věci žalobkyně v rámci procesu přeměny nezanikla, část jejího jmění, práv a povinností (zejména soukromoprávní povahy) nicméně přešla na nově vzniklou společnost. Zákon o specifických zdravotních službách nepředpokládal, že by v souvislosti s přeměnou společnosti či v jiném případě mělo dojít k přechodu deliktní odpovědnosti. Princip přechodu deliktní odpovědnosti nebyl vlastní ani zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, či zákonu č. 220/1990 Sb., o přestupcích, účinnému do 30. 6. 2017. Oba správní orgány ve svých rozhodnutích, vydaných v lednu a dubnu 2017, správně vycházely z nepřenositelnosti veřejnoprávní odpovědnosti. S žalobkyní tudíž nelze souhlasit v tom, že za správní delikt měla odpovídat její tou dobou ještě neexistující právní nástupkyně.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

51. Soud ze shora uvedených důvodů zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem tohoto soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), který lze shrnout tak, že vyhotovení lékařského posudku oprávněným poskytovatelem zdravotních služeb prostřednictvím lékaře bez příslušné specializované

způsobilosti nebylo možné kvalifikovat jako správní delikt dle § 90 odst. 1 písm. k) zákona o specifických zdravotních službách.

52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Úspěšné žalobkyni soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Tato částka sestává z odměny advokáta, kterou tvoří odměna za dva úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepis žaloby podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a dvě paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, a ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu. Úkon spočívající v sepisu repliky není účelným úkonem právní služby, neboť žalobkyně v něm pouze v zestručněné podobě zopakovala argumentaci uvedenou již v žalobě. Protože zástupce žalobkyně je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. jeho odměna o náhradu za tuto daň ve výši 1 428 Kč. Celkovou částku je žalovaný povinen uhradit podle § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 s. ř. s. k rukám zástupce žalobkyně do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. března 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu