



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **H. B.**, zastoupená JUDr. Miroslavem Muchnou, advokátem se sídlem Vídeňská 181, Klatovy, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2017, čj. MZDR 31944/2017-2/PRO, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 8. 2018, čj. 57 A 86/2017-40,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 9. 5. 2017, čj. ZDR/953/17, rozhodl, že se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách (dále jen „zákon o zdravotních službách“), jenž spočíval v poskytování zdravotních služeb bez příslušného oprávnění. Žalobkyně v rámci své živnostenské činnosti oční optika nabízela a prováděla „měření *zraku přístrojem refraktometrem*“, aniž by k takové činnosti měla oprávnění a potřebnou kvalifikaci podle zákona č. 96/2004 Sb., podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“). Správní orgán I. stupně žalobkyni uložil pokutu ve výši 25 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala k žalovanému, který

shora uvedeným rozhodnutím její odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila u Krajského soudu v Plzni (dále „krajský soud“), který se však s postupem správních orgánů ztotožnil a její žalobu v záhlaví označeném rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že „*měření zraku přístrojem refraktometrem*“ je zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách. Je tak v právních předpisech definováno a výslovně označeno. Hrozba sankce za dané jednání byla pro žalobkyni naprosto jasně předvídatelná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[3] Proti tomuto rozsudku nyní žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podává kasační stížnost. Rozsudek krajského soudu je podle ní nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní věci [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)], a zároveň je nepřezkoumatelný, neboť řízení před krajským soudem bylo stíženo jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[4] Krajský soud zejména nepřihlédl ke skutečnosti, že některé činnosti péče o zdraví lze vykonávat i mimo rámec zákona o zdravotních službách (např. v rámci rodičovské odpovědnosti o zdraví dětí, a dospěl k bližší nezdůvodněnému závěru, že „*měření zraku přístrojem refraktometrem*“ je „metrickým vyšetřením refrakce oka a určováním refrakční vady“, nikoliv „měřením a vyhodnocováním parametrů ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků“, jak se domnívá stěžovatelka.

[5] Dále se soud v návaznosti na to nezabýval ani otázkou, zdali svědkyně M. B. a kontrolní orgán při kontrole 20. 1. 2015 po stěžovatce požadovaly měření a vyhodnocení parametrů ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, anebo měření zraku přístrojem refraktometrem.

[6] Soud navíc nezohlednil skutečnost, že v oblasti správního trestání je třeba postupovat podle pozdějšího znění zákona, pokud je to pro delikventa příznivější. To soud neučinil, neboť vymezení živnostenské činnosti oční optika upravené v příloze nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností (dále jen „nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností“), posuzoval ve znění účinném do 30. 6. 2016, ačkoliv novela s účinností od 1. 7. 2016 změnila vymezení činnosti optika pro stěžovatelku příznivěji. Oční optik od účinnosti této novely nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností může mimo jiné provádět „měření a vyhodnocení parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků“, což stěžovatelce nelze upírat právě z toho důvodu, že je při správním trestání třeba věc posoudit podle příznivější pozdější právní úpravy.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedl, že měření zraku je činností, kterou zákon o nelékařských zdravotnických povoláních a vyhláška č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků (dále „vyhláška o činnostech zdravotnických pracovníků“), výslovně svěřují optometristům, tedy nelékařským zdravotnickým pracovníkům. To podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“) znamená, že je tato činnost vyloučena z působnosti živnostenského zákona.

[8] Dále žalovaný nesouhlasí s argumentací stěžovatelky, že lze určité činnosti legálně provádět mimo rámec zákona o zdravotních službách, což uvedl již ve vyjádření k žalobě. Krajský soud nepochybil, pokud se výslovně nezabýval stěžovatelčinou námitkou uplatněnou v žalobě spočívající v tom, že i fyzické osoby pečují o své zdraví anebo zdraví svých dětí.

pokračování

Předmětem soudního přezkumu totiž byl výkon veřejným právem regulované podnikatelské činnosti a projednávané otázky byly v rozsahu živnostenského zákona a zákona o zdravotních službách.

[9] Žalovaný se rovněž ztotožnil s hodnocením krajského soudu, podle něhož popis skutkového děje spočívající v „měření zraku přístrojem refraktometrem“ nevyvolává žádnou pochybnost, že se jedná o činnost, která je zvláštními předpisy vyhrazena nelékařským zdravotnickým pracovníkům. Stěžovatelčina námitka, že se krajský soud měl zabývat tím, co uvedená svědkyně anebo kontrolní orgán při provedené kontrole po stěžovatelce požadovaly, tak není důvodná, neboť zjištěný skutkový stav nebyl mezi stranami sporný. Významná byla pouze povaha činnosti a určení, podle kterého režimu z předmětných právních předpisů se věc řídí, přičemž na to krajský soud odpověděl.

[10] Je patrné, že krajský soud se zabýval i argumentací žalobkyně spočívající v tom, že s ohledem na povahu správního trestání je třeba vůči ní užít příznivější (pozdější) právní úpravu, konkrétně obsahové vymezení činnosti optika uvedené v nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností ve znění účinném od 1. 7. 2016. Zhodnotil i stávající vymezení této živnosti, a to tak, že ani velmi mírná modifikace slovního vyjádření uvedeného v příloze nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností nezahrnula pod výkon živnosti očního optika činnosti vyhrazené zdravotnickým pracovníkům. To dříve uvedly i správní orgány včetně Ministerstva průmyslu a obchodu, do jehož gesce regulace živností spadá. Proto nelze v tomto případě o aplikaci pozdější právní úpravy uvažovat, neboť není pro stěžovatelku nikterak příznivější.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Po přezkoumání formálních náležitostí Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost byla podána včas, v zákonné lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku krajského soudu v souladu s § 106 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost byla podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). S ohledem na disproporci mezi rozsahem žaloby proti rozhodnutí žalovaného a kasační stížnosti soud poukazuje na to, že předmětem jeho přezkumu je rozhodnutí krajského soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 8 Afs 106/2006-58).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelčinou námitkou, podle níž je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Jde o natolik závažnou vadu, že se jí musí Nejvyšší správní soud zabývat z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[14] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008,

čj. 7 As 28/2008-75). Ke kritériím nepřezkoumatelnosti v rozhodnutí soudu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, následovně: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti konkrétně uvedla, že se krajský soud nikterak nezabýval její námitkou, že není jasné, co bylo obsahem požadavku svědkyně B., se kterým se na stěžovatelku obrátila, a co po ní požadoval provést kontrolní orgán při kontrole. Krajský soud k tomu nicméně jasně uvedl, že závěr o tom, že žalobkyně prováděla měření zraku, opřely správní orgány nejen o výpověď svědkyně B., která byla současně podnětem k zahájení správního řízení, ale především o výpověď zmocněnce stěžovatelky D. K., spolumajitele Oční optiky H. B. Ten při ústním jednání před správním orgánem I. stupně konaném 20. 7. 2015 uvedl, že stěžovatelka 20. 1. 2015 provedla měření zraku přístrojem refraktometrem. Tímto učinil tuto otázku nespornou. Krajský soud se tedy za účelem zjištění, zdali stěžovatelka poskytla zdravotní službu, dále nezabýval tím, co bylo obsahem požadavku svědkyně B. Ze správního spisu, který krajský soud obsáhle reprodukoval, rovněž vyplývá, že při provedené kontrole 10. 2. 2015 stěžovatelka provedla měření refrakce oka přístrojem refraktometrem, jakožto i takovou službu nabízela. S výše uvedenou kasační námitkou stěžovatelky proto nelze souhlasit. Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu neshledal.

[16] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku rovněž uvedl, že je bezpředmětná námitka stěžovatelky spočívající v argumentaci, že některé činnosti spočívající v péči o zdraví ať svého či zdraví svých dětí lze rovněž vykonávat mimo rámec zákona o zdravotních službách. Stěžovatelce muselo být zjevné, že vzhledem ke zcela konkrétnímu vymezení měření zraku jako zdravotní služby poskytované optometristou se může vystavit možnosti sankce, bude-li tuto činnost vykonávat, aniž by pro to měla oprávnění. Zdejší soud považuje takové vypořádání stěžovatelčiny námitky za dostatečné. Rozsudek krajského soudu tedy nelze považovat za nepřezkoumatelný z důvodu, že by opomenul některou z uplatněných žalobních námitek.

[17] Pokud jde o samotné věcné posouzení poslední zmíněné námitky, i v tom se Nejvyšší správní soud s argumentací krajského soudu plně ztotožňuje. Pouhá skutečnost, že každý člověk může v souladu s principem autonomie vůle pečovat o své zdraví, jak uzná za vhodné, stejně jako může při výkonu rodičovské odpovědnosti pečovat o zdraví svých dětí, je v této věci skutečně irelevantní. Takové činnosti nelze za zdravotní služby ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o zdravotních službách vůbec považovat. Takové činnosti se od projednávaného deliktu stěžovatelky o poskytování zdravotních služeb bez příslušného oprávnění liší již ze své samotné povahy. Pokud člověk v rámci běžných činností pečuje o zdraví své anebo svých dětí, činí tak s vědomím vlastní odborné neznalosti. Avšak svěří-li své zdraví do péče jiného člověka, důvodně naopak předpokládá jeho odborné znalosti. V tomto ohledu lze odkázat na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu plynoucí z rozsudku ze dne 19. 9. 2019, čj. 2 As 122/2017-73, dle něhož výkon zdravotní služby v sobě požadavek určité odbornosti přímo zahrnuje (srov. bod 52 daného rozsudku). Právě z toho důvodu stát poskytování zdravotních služeb reguluje a svěruje jejich výkon těm osobám, které k tomu jsou odborně způsobilé (v souladu s ústavně garantovaným právem na ochranu zdraví). Neoprávněný podnikatelský výkon činnosti, která svým obsahem splňuje poskytování zdravotní služby, je tak sankcionován jako správní delikt podle § 115 zákona o zdravotních službách, podle kterého byla uložena pokuta za správní delikt i stěžovatelce v nyní projednávané věci.

[18] K samotné otázce, zdali se stěžovatelka neoprávněného poskytování zdravotní služby dopustila, anebo činnost popsanou ve skutkovém ději vykonávala v rozsahu svého živnostenského oprávnění jako oční optik, je třeba připomenout, že stěžovatelka má živnostenské

pokračování

oprávnění pro provozování vázané živnosti očního optika podle § 24 živnostenského zákona ve spojení s přílohou č. 2 nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností. Podle § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona není živností mimo jiné činnost nelékařských zdravotních pracovníků při poskytování zdravotních služeb. Stěžovatelka v řízení před správními orgány nedoložila, že splňuje kvalifikační požadavky ve smyslu § 11 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních pro výkon profese optometristy. Z toho důvodu byla oprávněna pouze k výkonu živnosti optika v zákonem stanoveném rozsahu a nebyla oprávněna poskytovat nelékařské zdravotní služby.

[19] Měření refrakční vady je svěřeno do kompetence nelékařských zdravotních pracovníků, optometristů. Ustanovení § 11 odst. 2 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních výslovně uvádí, že „[z]a výkon povolání optometristy se považuje činnost v rámci diagnostiky a korekce očních refrakčních vad a poradenství a aplikace kontaktních čoček.“ Podle § 10 odst. 2 písm. a) vyhlášky o činnostech zdravotnických pracovníků optometrista mimo jiné může „*vyšetřovat zrakové funkce a provádět metrická vyšetření refrakce oka, určovat refrakční vadu a provádět korekce*“.

[20] Spornou otázkou tedy bylo, zdali obsahové vymezení živnosti očního optika upravené v nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností mohlo založit oprávnění k provádění „*měření zraku přístrojem refraktometrem*“, na jehož základě by stěžovatelka mohla tuto činnost vykonávat. Za tím účelem je třeba i s ohledem na kasační námitky stěžovatelky posoudit jak znění tohoto nařízení ve znění účinném do 30. 6. 2016, tak i ve znění nařízení vlády č. 155/2016 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, s účinností od 1. 7. 2016. Živnost očního optika byla daným nařízením do 30. 6. 2016 mj. vymezena jako „**[m]ěření a vyhodnocení parametrů hlavy potřebných ke zhotovení korekčních brýlí, případně jiných korekčních pomůcek, přepočít lékařem nebo optometristou udané dioptrické hodnoty astigmatické korekce a výpočet změny korekce vzhledem k její konečné poloze před okem, [...]**“ (zvýraznění přidal NSS). Podle znění tohoto nařízení účinného od 1. 7. 2016 byla uvedená živnost mj. vymezena jako „**[m]ěření a vyhodnocení parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, přepočít lékařem nebo optometristou udané dioptrické hodnoty astigmatické korekce a výpočet změny korekce vzhledem k její konečné poloze před okem, [...]**“ (zvýraznění přidal NSS).

[21] Nejvyšší správní soud k dané otázce předně uvádí, že citovaná změna obsahu náplně živnosti očního optika v příloze výše označeného nařízení vlády nemůže být sama o sobě dostatečná ke změně výkladu shora citovaných ustanovení zákona o nelékařských zdravotnických povoláních a vyhlášky o činnostech zdravotnických pracovníků. Ostatně sama stěžovatelka žádnou detailní argumentaci ve prospěch svých závěrů neuvádí. Správní orgán I. stupně si v průběhu správního řízení navíc na žádost stěžovatelky vyžádal vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu k tomu, jaké je obsahové vymezení živnosti optika v nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností ve znění účinném od 1. 7. 2016 a jak se v důsledku této novelizace změnilo. Ministerstvo průmyslu a obchodu sdělilo, že „*změna obsahové náplně živnosti ‚oční optika‘ nepředstavuje žádné nové vymezení činností, které lze v rámci živnosti vykonávat. [...] Změnou nařízení vlády [o obsahových náplních jednotlivých živností, pozn. NSS] tedy nedošlo, a ani nemohlo dojít k novému vymezení kompetencí očních optiků vůči optometristům, případně očním lékařům.*“ Ministerstvo průmyslu a obchodu v závěru svého vyjádření rovněž uvedlo, že za činnosti spadající do kompetencí optometristy vykonávané jako nelékařské zdravotní služby „*lze považovat činnosti v rámci diagnostiky a korekce očních vad, tedy úkony spočívající například v metrickém vyšetření oka.*“

[22] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již uvedeném rozsudku sp. zn. 2 As 122/2017 výslovně potvrdil, že pokud je určitá činnost upravena zvláštním zákonem představovaným zákonem o nelékařských povoláních, neuplatní se v rozsahu takové speciální úpravy živnostenský zákon. A naopak zároveň dovodil, že se živnostenský zákon užije v rozsahu, jakým daná činnost zvláštním zákonem upravena není [srov. bod 76 tohoto rozsudku a § 3

odst. 2 písm. a) živnostenského zákona]. Tyto závěry rozšířeného senátu platí i v nyní projednávané věci.

[23] Na základě výše uvedeného se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož stěžovatelka nebyla v rámci svého živnostenského oprávnění k nabízení a provádění měření zraku přístrojem refraktometrem oprávněná. K takovému měření totiž jako držitelka živnostenského oprávnění pro činnost očního optika oprávněna být ani nemohla, neboť je tato služba vyhrazená zdravotnickým pracovníkům, konkrétně optometristům a oftamologům. Jako taková tedy tato činnost vůbec nespadá do působnosti živnostenského zákona. Nic na tom nemění ani novelizace obsahového vymezení živnosti očního optika, neboť jejím účelem bylo podle sdělení Ministerstva průmyslu a obchodu toliko terminologické sjednocení právní úpravy, nikoliv svěření pravomocí k výkonu činnosti spadající mezi zdravotní služby osobám vykonávajícím tuto živnost.

[24] Krajský soud proto nijak nepochybil ani v tom, že rozsah oprávnění živnosti očního optika posuzoval podle znění účinného v době, kdy se stěžovatelka správního deliktu dopustila. V této věci není na místě aplikovat zásadu správního trestání spočívající v užití pozdější právní úpravy, je-li pro delikventa příznivější. Ani znění nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností účinné do 30. 6. 2016, ani znění účinné od 1. 7. 2016 totiž nepřiznávalo očním optikům kompetenci provádět metrické vyšetření refrakční vady. Nelze tudíž říci, že by pozdější znění nařízení vlády bylo pro stěžovatelku jakkoliv příznivější, neboť by jeho aplikace nepřivodila jiné posouzení předmětné právní otázky z toho důvodu, že se posuzovaný správní delikt řídí režimem zákona o zdravotních službách.

[25] Vzhledem k tomu, že provádění měření zraku pomocí přístroje refraktometru spadá mezi služby poskytované nelékařskými zdravotními pracovníky, jedná se podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách o zdravotní službu. Stěžovatelka neměla k poskytování této služby žádné oprávnění a poskytovala ji v rozporu se zákonem o zdravotních službách. Naplnila proto v tomto ohledu skutkovou podstatu správního deliktu podle § 115 odst. 1 písm. a) téhož předpisu. Krajský soud tak v napadeném rozsudku správně posoudil v kasační stížnosti namítané právní otázky.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Vzhledem k tomu, že žádná z uplatněných námitek nebyla důvodná, Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[27] Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť ve věci neměla úspěch. Úspěšnému žalovanému žádné náklady v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu jeho nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 20. listopadu 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu