



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA v právní věci

žalobce: **Revmacentrum MUDr. Mostera, s.r.o.**
sídlem Mošnova 8, 615 00 Brno
zastoupený advokátem JUDr. Milanem Vašíčkem, MBA
sídlem Lidická 710/57, 602 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2015, č. j. MZDR 42192/2015-2/PRO

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **je povinen** nahradit žalovanému náklady řízení ve výši 371 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou původně u Městského soudu v Praze dne 14. 12. 2015 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2015, č. j. MZDR 42192/2015-2/PRO, kterým žalovaný částečně změnil (výrok III.) a ve zbytku potvrdil rozhodnutí

správního orgánu prvního stupně – Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. S-JMK 11463/2015/OZ/Kas, č. j. JMK 11463/2015.

2. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byl žalobce uznán vinným ze spáchání správních deliktů dle ustanovení § 117 odst. 3 písm. g) a j) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotnických službách a podmínkách jejich poskytování, za což mu byla uložena pokuta ve výši 125 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení.
3. Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce v následujících žalobních bodech. Předně namítal porušení ustanovení § 36 odst. 3 zákona 500/2004 Sb., správního řádu, s tím, že z podání správního orgánu prvního stupně nebylo jasné, že dokazování bylo skončeno a žalobci bylo znemožněno vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Následně zpochybnil zahájení kontroly, na jejímž základě byla napadená rozhodnutí vydána, když podle něj kontrolní orgány uvedly pouze odkaz na základní ustanovení zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, a v důsledku toho nevěděl, čeho se kontrola týká. Brojil i proti tomu, že faktický předmět kontroly byl jiný, a to zkoumání aplikace kmenových buněk, k čemuž je oprávněn Státní ústav pro kontrolu léčiv, a dále získání jmenného seznamu pacientů. V další části brojil proti porušení ustanovení § 22 kontrolního řádu, neboť kontrolní orgán neuvedl, na čí pokyn jedná. V další části žaloby zpochybňoval způsob, jakým požadoval kontrolní orgán nahlížení do zdravotnické dokumentace, a to požadovaný rozsah s odkazem na rozpor s ochranou osobních údajů pacientů a s odkazem na předložení dostatečného demonstrativního vzorku dokumentací. Namítl i absenci oprávnění provést kontrolu podle ustanovení § 65 odst. 2 zákona o zdravotnických službách. Závěrem brojil proti výši uložené sankce, vč. návrhu na její případnou moderaci.
4. Žalovaný ve svém vyjádření pro Městský soud v Praze navrhl postoupení věci Krajskému soudu v Brně a následně zamítnutí žaloby jako nedůvodné. K první žalobní námitce odkázal na žalobou napadené rozhodnutí. K druhé námitce konstatoval, že Krajský úřad Jihomoravského kraje byl nepochybně kontrolním orgánem ve smyslu ustanovení § 107 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotnických službách a kontrolu mohl provést a nebyl dle kontrolního řádu povinen oznamovat předem zahájení kontroly i bez uvedení původce podnětu ke kontrole. K možnosti kontrolního orgánu nahlížet do zdravotnické dokumentace poukázal na to, že žalobce krajskému úřadu neumožnil žádnou skutečnou a efektivní kontrolu, a ohradil se proti tomu, že kontrola měla vést k opatření dat pro žalovaného. K tvrzení o nespáchání správního deliktu vyjádřil své hluboké přesvědčení o dostatečnosti ozřejmění svých úvah a správnosti svých závěrů, které jej vedly k vydání napadeného rozhodnutí. Závěrem uvedl, že uložená pokuta byla dle jeho názoru odůvodněna dostatečně a v souladu se zákonnými kritérii a uložený trest je nejen v souladu se zákonem, ale i s kritérii ovládajícími správní trestání.
5. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou, ve které setrval na svých námitkách, které dále rozvedl.
6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl po nařízeném soudním jednání.

7. Nyní posuzovaná věc byla zdejšímu soudu postoupena Městským soudem v Praze dne 14. 11. 2016. Tím došlo k procesní situaci, kdy již před doručením postoupené věci zdejšímu soudu byla Krajským soudem v Brně dne 29. 6. 2016 rozhodnuta věc sp. zn. 31A 112/2015, ve které se tentýž žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem a navrhoval, aby soud označil za nezákonný zásah výzvu žalovaného ze dne 27. 11. 2014 (kterou Krajský úřad Jihomoravského kraje vyzval žalobce k předložení veškerých informovaných souhlasů pacientů za období roku 2012 až 2015 k provedeným úkonům: a. Aplikace růstových faktorů do kloubu – metoda ACP, b. Aplikace kmenových buněk a růstových faktorů do kloubu – metoda MSC, c. Biologická léčba pacientům s revmatoidním onemocněním, dále veškeré zbývající části zdravotnické dokumentace vedené v listinné podobě a speciální kopie veškerých zdravotnických dokumentací vztahujících se k předchozímu vedené v elektronické formě) a zakázal žalovanému bez předchozího písemného souhlasu pacientů vyzývat žalobce, aby umožnil žalovanému nahlížet do zdravotnické dokumentace vedené o pacientech ošetřených postupem aplikace buněk stromální vaskulární frakce. O zásahové žalobě zdejší soud rozhodl tak, že ji zamítl, přičemž rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 6. 2016 byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As 193/2016-51.
8. Zásahová žaloba projednávaná ve věci sp. zn. 31A 112/2015 byla podána v souvislosti se stejnou kontrolou, na jejímž základě byla žalobci rozhodnutím, které je přezkoumáváno v nyní projednávané věci, uložena pokuta za porušení povinností kontrolovaného subjektu. Uvedenou zásahovou žalobou brojil žalobce proti pokračování této kontroly. V konfrontaci obou věcí je zřejmé, že se v obou případech jednalo primárně o přezkum oprávnění správního orgánu prvního stupně provést kontrolu v rozsahu, který byl shodně napaden jak v nyní projednávané věci, tak i ve věci sp. zn. 31A 112/2015.
9. S ohledem na uvedené soud dospěl k závěru, že v podstatných otázkách jsou obě uvedené věci shodné, neboť vychází z tvrzené nezákonnosti téže kontroly žalobce. Soud proto i při hodnocení této věci, která fakticky svým obsahem předchází již dříve přezkoumávanému zásahu správního orgánu prvního stupně, bude vycházet ze závěrů, které přijal již v rozhodnutí ze dne 29. 6. 2016.

Porušení práva na spravedlivý proces a ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu

10. Soud neshledal jako důvodné námitky, kterými žalobce brojil proti porušení ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, a to v souvislosti s namítaným porušením základních lidských práv a svobod. Ve vztahu k základním právům a svobodám odkázal žalobce na tzv. Engelův test a na to, že byla porušena jeho práva na spravedlivý proces, což v konkrétní rovině bylo dáno porušením ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu a porušením čl. 38 odst. 2 Listiny.
11. K namítanému pochybení při seznámení s podklady odkazuje soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 As 128/2015-48, dle kterého lze akceptovat, pokud výzva dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu bude obsažena v předvolání k ústnímu jednání.
12. V nyní posuzované věci byl žalobce v oznámení o zahájení řízení poučen o tom, že se může před vydáním rozhodnutí seznámit s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim s odkazem na ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Soud je přesvědčen o tom, že

k ochraně práv účastníka a zachování jeho možnosti řádně se účastnit na řízení jako takovém, musí být z jemu adresovaného úkonu jasné patrné, že se jedná o výzvu dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, neboť jen s takovou určitou výzvou lze spojovat procesní důsledky, které s ní spojuje i zákon. Klíčové, pro zachování práva na spravedlivý proces je, aby měl žalobce možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, a to poté, co je skončeno dokazování.

13. V nyní posuzované věci se jedná o specifické rozhodnutí, které navazuje na kontrolu proběhlou u žalobce. Předmět řízení je v oznámení o zahájení řízení jasné vymezen, jako delikty dle ustanovení § 117 odst. 3 písm. g) a i) zákona o zdravotnických službách, přičemž oba delikty jsou v oznámení o zahájení řízení jasné popsány a oba spočívají ve zmaření kontroly jednak neumožněním nahlédnout do dokumentace a dále nepořizováním kopií zdravotnické dokumentace. Jedná se tedy o delikty, které byly spáchány při kontrole žalobce a které jsou zdokumentovány v kontrolním spise. Seznam podkladů pro rozhodnutí je v oznámení o zahájení řízení uveden. Zároveň je v oznámení o zahájení řízení uvedeno, jakým způsobem lze uplatnit práva, o kterých byl žalobce poučen, a předpokládaný termín rozhodnutí věci (nejdříve dvacátý den po zahájení řízení).
14. Z obsahu spisu dále vyplývá, že oznámení o zahájení řízení bylo zástupci žalobce doručeno 2. 2. 2015 a rozhodnuto bylo 24. 3. 2015. Žalobce v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně neuplatnil žádná svoje práva, do spisu nahlížel nebyl a ve věci se nijak nevyjádřil. Jeho prvním úkonem bylo až podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.
15. Za této procesní situace má soud za to, že nebyla procesní práva žalobce porušena. Žalobce byl o svých procesních právech poučen, byl seznámen s podklady, které považoval správní orgán za relevantní při zahájení řízení, byl seznámen i s předpokládaným termínem rozhodnutí, přesto nevyvinul žádnou procesní aktivitu. Pokud tvrdí, že nepředpokládal, že by mohlo být shromažďování podkladů ukončené, tak toto jeho přesvědčení nemůže vést k závěru o porušení jeho procesních práv. Z obsahu spisu jasné vyplývá, že správní orgán prvního stupně vycházel pouze z podkladů, se kterými žalobce seznámil a ke kterým se mohl vyjádřit. K jeho újmě nebyly provedeny žádné další důkazy a k těm, ze kterých správní orgán prvního stupně vycházel, měl možnost se vyjádřit.

Námítky proti zahájení kontroly

16. Z obsahu správního spisu vyplývá, že kontrolní skupina v okamžiku zahájení kontroly disponovala pověřením ze dne 6. 8. 2014. V tomto pověření je označen Krajský úřad Jihomoravského kraje, jako úřad, který pověřil konkrétní osoby k provedení kontroly, dále je zde obsažen odkaz na ustanovení § 4 odst. 2 kontrolního řádu, ustanovení § 107 odst. 1 zákona o zdravotnických službách a ustanovení § 34 zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, jsou v něm vymezeny jménem a číslem služebního průkazu jednotlivé kontrolující osoby, doba kontroly a v obecném rozsahu i předmět kontroly, tj. plnění povinností vyplývajících ze zákona o zdravotnických službách a zákona o návykových látkách, stejně jako kontrolovaná osoba.
17. Podle ustanovení § 4 odst. 1 kontrolního řádu kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“).

18. Podle ustanovení § 4 odst. 2 kontrolního řádu pověření ke kontrole vydává vedoucí kontrolního orgánu, anebo osoba k tomu pověřená vedoucím kontrolního orgánu (dále jen „nadřízená osoba kontrolujícího“). Je-li při jednotlivé kontrole kontrolujících více, určí nadřízená osoba kontrolujícího jednoho z nich vedoucím kontrolní skupiny.
19. Podle ustanovení § 4 odst. 3 kontrolního řádu pověření ke kontrole má formu a) písemného pověření k jednotlivé kontrole, nebo b) průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.
20. S ohledem na obsah ustanovení § 4 kontrolního řádu a na obsah pověření ke kontrole je zřejmé, že pověření ke kontrole ze dne 6. 8. 2014 splňuje zákonné požadavky kontrolního řádu.
21. Z protokolů o zahájení a průběhu kontroly, všechny z téhož data, tj. 11. 9. 2014, vyplývá, že při zahájení kontroly byl zástupce žalobce seznámen s tím, že proběhne kontrola zaměřená na dodržování zákona o zdravotnických službách, a následně byl žalobce vyzván k předložení konkrétních specifikovaných listin.
22. Z uvedeného je zřejmé, že po zahájení kontroly byl žalobce informován, co konkrétně po něm kontrolní skupina požaduje. Tvrzení, že vágně vymezený předmět kontroly je šikanózní vůči kontrolovanému subjektu, který neví, čeho se má kontrola týkat, je v intencích souzené věci zcela nedůvodné. Pověření ke kontrole splňuje zákonné náležitosti, předmět kontroly byl vymezen v rozsahu, ve kterém mohla kontrolní skupina kontrolu provést, a kontrolovaný subjekt byl bezprostředně po zahájení kontroly seznámen s konkrétními požadavky kontrolní skupiny, které byly v mezích její pravomoci a které žalobce odmítl splnit.
23. Soud v této souvislosti poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu k dnes již neplatnému zákonu č. 552/1991 Sb., např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 As 80/2013-49, ve kterém se soud zabýval náležitostmi pověření ke kontrole a dovodil, *„že zákon o státní kontrole ve vztahu k pověření ke kontrole pouze stanoví, že kontrolní činnost vykonávají pracovníci kontrolních orgánů (dále jen "kontrolní pracovníci") na základě písemného pověření těchto orgánů (§ 9) a že kontrolní pracovníci jsou dále povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 písm. a/). Zákon o státní kontrole tudíž klade pouze jediný požadavek na pověření ke kontrole, kterým je jeho písemná forma.“* V rozsudku ze dne 27. 2. 2014, č. j. 8 As 30/2013-85, následně konstatoval, že *„Správnost výkladu doposud judikaturou Nejvyššího správního soudu zastávaného dokládá i znění § 4 odst. 3 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb. (kontrolní řád) v němž s účinností od 1. 1. 2014 je stanoveno, že pověření má formu průkazu.“*
24. Ve shodě s uvedeným a se zněním ustanovení § 4 kontrolního řádu konstatuje zdejší soud, že z citovaného ustanovení vyplývá jako náležitost pověření toliko písemná forma, příp. určení vedoucího kontrolní skupiny, nikoliv podrobné vymezení předmětu kontroly (což by bylo v rozporu s možností zahájení kontroly na základě služebního průkazu). Ani tato námitka proto není důvodná.

Předmět kontroly - zkoumání aplikace kmenových buněk

Kolize s oprávněním Státního ústavu pro kontrolu léčiv

25. Pokud žalobce tvrdil, že správní orgán prvního stupně, tj. Krajský úřad Jihomoravského kraje, nebyl oprávněn provést kontrolu žalobce v požadovaném rozsahu, tak tuto otázku zodpověděl zdejší soud ve shora citovaném rozhodnutí ze dne 29. 6. 2016 s odkazem na prejudikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 As 192/2015-47) takto: „*Nejvyšší správní soud se podrobně vyjádřil i ke zdvojení kontroly krajským úřadem a SÚKL a konstatoval, že 'věcnou příslušnost žalovaného přitom nelze vyloučit pouhým odkazem na věcnou působnost jiného kontrolního orgánu, zde konkrétně SÚKL, týkající se aplikace buněčného přípravku. Stěžovatel má sice pravdu, že podle § 21 písm. a) zákona o lidských tkáních a buňkách provádí SÚKL kontrolu ve zdravotnických zařízeních, v nichž se zachází s tkáněmi a buňkami; z toho však nevyplývá, že je jediným správním orgánem, který v těchto zařízeních smí kontrolu provádět. Stejně tak z toho nevyplývá, že kdykoli žalovaný jako příslušný správní orgán narazí při své kontrole na zacházení s tkáněmi a buňkami, má kontrolu v této oblasti ukončit z důvodu své nepříslušnosti či nedostatečné odborné kapacity. Nelze ostatně přehlédnout, že jakkoli stěžovatel implicitně označuje žalovaného na straně 4 kasační stížnosti za „nespecializovaný orgán, který na takto vysoce odborné a zcela specifické kontroly není dostatečně odborně vybaven“, v daném případě měla kontrola zdravotnické dokumentace směřovat podle podnětu Ministerstva zdravotnictví toliko ke zjištění toho, zda stěžovatel aplikuje předmětný buněčný přípravek pouze do měkkých tkání v okolí kloubu, nebo také nitrokloubně, a zda přitom poskytuje tyto zdravotní služby se svobodným a informovaným souhlasem pacientů. To zjevně není otázka, kterou by ze zdravotnické dokumentace nedokázala zjistit jakákoli osoba se způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání, která by podle § 65 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách byla v rámci kontroly při nahlášení do zdravotnické dokumentace nutně přítomna.*

Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že z hlediska přehlednosti by byl ideální stav, v němž by každá oblast lidské činnosti byla kontrolována jediným státním orgánem a mezi jejich věcnými působnostmi by neexistovaly průniky ani sporné oblasti, tak tomu však v reálném světě není. Postup poskytovatele zdravotních služeb při nakládání s určitým buněčným přípravkem může z pohledu své kompetence posuzovat jak žalovaný, tak z pohledu své kompetence SÚKL, ostatně pokud by se jednalo o nakládání, které by představovalo trestný čin související s neoprávněným nakládáním s lidskými tkáněmi a orgány, lidským embryem a lidským genomem ve smyslu § 164 až § 167 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, jistě by nebylo možno nic namítat proti tomu, kdyby toto nakládání posuzovaly také orgány činné v trestním řízení. Stěžovatel sice upozorňuje na to, že překryv kontrolní kompetence může vyvolávat narušení právní jistoty, pokud by jeden z kontrolních orgánů dospěl k jinému závěru než jiný, k tomu je však třeba připomenout, že jakkoli může dojít k překrývání kompetencí dvou kontrolních orgánů, nemůže dojít k tomu, aby dva orgány souběžně či následně postihovaly totéž jednání, neboť by to bylo v rozporu se zásadou ne bis in idem, jež se uplatňuje i ve správním trestání (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014 - 25, publ. pod č. 3251/2015 Sb. NSS). Stejně tak je vyloučeno, že by jeden orgán shledal stěžovatelovo jednání souladným se zákonem a druhý jej za ně naopak postihl, neboť pokud by z pohledu jednoho správního orgánu mělo jít o činnost povolenou či dokonce nařízenou, zatímco z pohledu jiného orgánu o činnost zakázanou či protiprávní, pak je úkolem těchto správních orgánů řešit takovou kolizi s ohledem na zásadu spolupráce správních orgánů ve vzájemné součinnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 8/2008 - 80, publ. pod č. 1765/2008 Sb. NSS). Navíc ve stěžovatelově případě je hrozba různého posouzení dvěma orgány zcela

hypotetická, neboť ze stěžovatelových podání nevyplývá, že by u něj zahájil kontrolu také někdo jiný než žalovaný, a tomu ji zatím neposkytnutím zdravotnické dokumentace stěžovatel zabráňuje dokončit.“

26. Soud na tomto závěru nemá důvod cokoliv měnit a námitku nedostatku legitimace Krajského úřadu Jihomoravského kraje k provedení kontroly s ohledem na oprávnění Státního ústavu pro kontrolu léčiv nadále považuje za nedůvodnou.

Faktický předmět kontroly - získání jmenného seznamu pacientů

27. Obdobně jako v zásahové žalobě, i v této věci brojil žalobce proti tomu, že žalovaný chtěl získat prostřednictvím Krajského úřadu Jihomoravského kraje údaje, které nemůže získat sám, a to získání jmenného seznamu pacientů. Stejně jako v předcházející věci považuje soud za vhodné konstatovat, že řada argumentů žalobce souvisejících s podnětem ministerstva jsou v rovině domněnek žalobce, resp. jeho spekulací, a nelze na ně jakkoliv adekvátně ze strany soudu reagovat.
28. Pro věc je podstatné pouze to, zda se správní orgán prvního stupně při kontrole a následně při uložení pokuty pohyboval v rozsahu jemu svěřených kompetencí. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil i v citovaném rozsudku ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As 193/2016-51, a konstatoval, že „*krajský úřad, v jehož správním obvodu je zdravotnické zařízení, v němž budou zdravotní služby poskytovány, má podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách pravomoc rozhodovat o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb; a podle § 22 písm. f) téhož zákona může rozhodnout o odejmutí tohoto oprávnění. S tím je plně v souladu, že v čase mezi udělením a odejmutím oprávnění provádí coby příslušný správní orgán kontrolu poskytovatelů v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb, jak vyplývá z § 107 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách.*“, zároveň citovaném rozhodnutí NSS uvedl, že „*v daném případě měla kontrola zdravotnické dokumentace směřovat podle podnětu Ministerstva zdravotnictví toliko ke zjištění toho, zda stěžovatel aplikuje předmětný buněčný přípravek pouze do měkkých tkání v okolí kloubu, nebo také nitrokloubně, a zda přitom poskytuje tyto zdravotní služby se svobodným a informovaným souhlasem pacientů. To zjevně není otázka, kterou by ze zdravotnické dokumentace nedokázala zjistit jakákoli osoba se způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání, která by podle § 65 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách byla v rámci kontroly při nahlížení do zdravotnické dokumentace nutně přítomna.*“
29. Soud má s ohledem na uvedené za to, že správní orgán prvního stupně nepřekročil při výkonu kontroly rozsah svých oprávnění a mohl kontrolu provést. Zároveň s odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017 nezbyvá než konstatovat, že správní orgán prvního stupně má zároveň „*pravomoc ukládat k odstranění zjištěných nedostatků nápravná opatření, stanovit lhůty, v nichž je třeba nápravné opatření splnit, kontrolovat splnění nápravných opatření a požadovat na kontrolovaných osobách písemné zprávy o splnění nápravných opatření.*“, tedy uložit žalobci pokutu za nesplnění uložené povinnosti.

Porušení ustanovení § 22 kontrolního řádu

30. Jestliže dále namítal žalobce porušení ustanovení § 22 kontrolního řádu (dle kterého jsou z nahlížení do spisu vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole) v souvislosti s tím, že kontrolní orgán neuváděl, že jedná na pokyn žalovaného, má soud za to, že se nejedná o takovou vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
31. Soud na základě obsahu správního spisu i judikatury v souvisejících věcech jasně dovodil, že kontrolní orgán jednal v rozsahu svých pravomocí, ke kontrole byl řádně pověřen a neučinil předmětem kontroly nic, co by nebyl oprávněn kontrolovat. Za této situace nepovažuje soud za důvod pro zrušení žalobu napadeného rozhodnutí ten fakt, že kontrolní orgán nesdělil, na čí podnět jedná, a to zejména v situaci, kdy tuto skutečnost žalobce ví a soudu ji sdělil. Přes vědomí si podnětu ze strany ministerstva soud dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně byl nadán pravomocí provést kontrolu v rozsahu, ve kterém byla provedena, a to s ohledem na zákonná oprávnění správního orgánu prvního stupně.

Nahlížení do zdravotnické dokumentace

Splnění podmínek dle ustanovení § 65 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotnických službách

32. V této části žalobních námitek odkazuje žalobce na to, že pro nahlížení do zdravotnické dokumentace dle ustanovení § 65 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotnických službách musí být splněny kumulativně jednak podmínka souladu nahlížení do dokumentace se zájmem pacienta nebo musí být potřebné pro účely vyplývající ze zákona, dále podmínka realizace v nezbytném rozsahu a podmínka existence pověření osoby nahlízející do dokumentace. Žalobce tvrdil, že žádná z těchto podmínek nebyla splněna.
33. K spornému splnění uvedených podmínek odkazuje soud v případě třetí podmínky na výše uvedené. Otázka pověření oprávněné osoby a určení rozsahu jejího oprávnění se vine žalobou jako červená nit, přičemž soud považuje za dostatečné vypořádání se s touto námitkou na jediném místě, neboť je zcela nadbytečné, aby soud opakoval tytéž závěry pokaždé, když žalobce v další z námitek poukáže na nedostatky pověření kontrolního orgánu.
34. V případě splnění podmínky nahlížení do dokumentace v souladu se zájmy pacienta nebo potřeby nahlížení pro účely vyplývající ze zákona o zdravotnických službách má soud jednoznačně za to, že tato podmínka byla splněna. Tato skutečnost vyplývá i z toho faktu, že v případě zásahové žaloby samotná kontrola nebyla shledána jako nezákonný zásah, ačkoliv proti ní brojil žalobce obdobně. Konkrétně má soud z obsahu správního spisu za prokázané, že žalobce byl při zahájení kontroly seznámen s členy kontrolní skupiny a v návaznosti na zahájení kontroly i s požadavkem na předložení konkrétně specifikovaných listin. Z tohoto upřesnění předmětu kontroly po jejím zahájení je jasné patrné, že účelem nahlížení bylo prošetření toho, zda žalobce v případě konkrétně specifikovaných zákroků postupoval *lege artis* a zda byl splněn požadavek svobodného a informovaného souhlasu pacientů či nikoliv, což je bezpochyby otázka vedení zdravotnické dokumentace podle § 53 odst. 2 písm. d) zákona o zdravotních službách.

35. Soud jen může zopakovat, že správní orgán prvního stupně má právo coby příslušný správní orgán provádět kontrolu poskytovatelů v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb, jak vyplývá z § 107 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotních službách, což zahrnuje i kontrolu plnění povinností a podmínek stanovených tímto zákonem nebo jinými právními předpisy upravujícími zdravotní služby nebo činnosti související se zdravotními službami. Řádný způsob, resp. správnost vedení zdravotnické dokumentace je povinností zdravotnického zařízení a kontrola způsobu vedení zdravotnické dokumentace, vč. kontroly splnění požadavku svobodného a informovaného souhlasu pacientů je podle názoru soudu obecně vždy v zájmu pacientů.
36. K otázce „nezbytného“ rozsahu předložené dokumentace se zdejší soud vyjádřil v rozhodnutí ze dne 29. 6. 2016 ve věci sp. zn. 31A 112/2015 a s ohledem na to, že se jednalo o tutéž kontrolu a požadavek navazující na nesplnění povinnosti, která vedla k uložení nyní přezkoumávané pokuty, tak závěry soudu jsou na nyní posuzovanou věc zcela přenositelné. Soud proto pro stručnost na uvedený rozsudek odkazuje a opakuje z něj následující: *„soud nepovažuje předložení veškeré dokumentace za kontrolované období jako nepřiměřený rozsah kontroly. Zdejší soud se shoduje s Nejvyšším správním soudem v tom, že k prošetření toho, zda v případě provedení těchto zákroků postupoval stěžovatel lege artis a zda byl splněn požadavek svobodného a informovaného souhlasu pacientů či nikoli, je nezbytné, aby měl žalovaný možnost nahlédnout do veškeré zdravotnické dokumentace pacientů, kteří daný zákrok ve sledovaném období podstoupili. Je tedy z hlediska rozsahu irelevantní, o kolik se jedná dokumentací.“*
37. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že rozsahem nyní přezkoumávané kontroly, resp. požadavkem na předložení zdravotnické dokumentace ve shodném rozsahu, který navazoval na nyní přezkoumávané rozhodnutí, se zabýval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 2. 2017 a ani on neshledal požadavek správního orgánu prvního stupně nijak excesivní a naopak ho aproboval s ohledem na předmět kontroly.
38. Na základě uvedeného má soud podmínky ustanovení § 65 odst. 2 písm. d) za splněné.
39. Odkazem žalobce na možnost spáchání jiných správních deliktů zejména dle ustanovení § 117 zákona o zdravotnických službách se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 As 192/2015-47, kde uvedl, že pokud žalobce v jím posuzované věci *„poukazuje na své obavy, že by se umožněním nahlížení do zdravotnické dokumentace mohl dopustit deliktu podle § 117 odst. 3 písm. b) zákona o zdravotních službách Výše bylo podrobně vyloženo, proč § 65 zákona o zdravotních službách naopak vyžadoval, aby stěžovatel žalovanému nahlížení do zdravotnické dokumentace v požadovaném rozsahu umožnil.“* I v nyní souzené věci má soud za to, že naopak byl žalobce povinen umožnit nahlížení do dokumentace, tedy argumentace možným spácháním jiného deliktu je lichá. Stejně tak se Nejvyšší správní soud v rozsudku třetího senátu vyjádřil k namítanému možnému porušení zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, s tím, že *„není zjevné, jak by se stěžovatel v případě umožnění nahlížení žalovanému do zdravotnické dokumentace mohl dostat do rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů. Informace o zdravotním stavu jsou sice citlivými údaji ve smyslu § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů, ovšem tentýž zákon v § 9 písm. c) výslovně umožňuje tyto údaje zpracovávat, mimo jiné jestliže se jedná o zpracování při poskytování zdravotních služeb, ochrany veřejného zdraví, zdravotního pojištění a výkon státní správy v oblasti zdravotnictví podle zvláštního zákona, kterým je nyní taktéž zákon o zdravotních službách. Pokud tedy bylo výše podrobně vyloženo, proč je nahlížení do*

zdravotnické dokumentace v rozsahu požadovaném žalovaným souladné se zákonem o zdravotních službách, je možno uzavřít, že postupem souladným s tímto zákonem se stěžovatel nedostává ani do rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů, pro nějž je v této otázce zákon o zdravotních službách zákonem zvláštním.“

Předložení dostatečného demonstrativního vzorku dokumentací

40. Zdejší soud taktéž neshledal ani v této věci důvod odchýlit se od svého závěru, že je absolutně nemyslitelné, aby sestavení případného kontrolního vzorku bylo v rukou kontrolovaného subjektu (tedy žalobce), pak by totiž jakákoliv kontrola pozbyla naprosto smyslu. Proto nelze považovat za důvod, pro který by bylo lze shledat napadené rozhodnutí jako nezákonné, to, že žalobce poskytl správnímu orgánu prvního stupně 18 jím vybraných a anonymizovaných dokumentací (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5 As193/2016-51 - „Z výše uvedené argumentace je rovněž zjevné, že nemůže obstát ani námitka stěžovatele, že kontrola může probíhat primárně na základě anonymizovaných lékařských zpráv či spisů a teprve v případě zjištěného pochybení (tj. v situaci, ve které již bude tento zásah odůvodnitelný) si lze vyžádat informace v neanonymizované podobě.“).

Absence oprávnění provést kontrolu podle ustanovení § 65 odst. 2 zákona o zdravotnických službách

41. Žalobce tvrdil, že nemohlo dojít ke spáchání správního deliktu, neboť správní orgán nebyl k provedení kontroly a k nahlížení do zdravotnické dokumentace oprávněn.
42. Jakkoliv se jedná o samostatný žalobní bod, nejsou v něm podle názoru zdejšího soudu uvedeny žádné nové námitky, kterými by se soud nezabýval již výše. Soud proto s odkazem na vše shora uvedené konstatuje, že správní orgán prvního stupně měl oprávnění k provedení kontroly a prováděl ji v rozsahu, který upřesnil do protokolu po zahájení kontroly.
43. Pokud žalobce tvrdí, že byl veden obavou, že jakmile by umožnil úřadu nahlédnout do dokumentace, nešlo by toto jednání již zhojit, i kdyby se následně potvrdilo, že postup úřadu byl nezákonný, tak tuto obavu taktéž nelze vzít jako důvod pro zrušení žalobou napadených rozhodnutí. Žalobce měl zákonný prostor k reakci na výzvu prostřednictvím zásahové žaloby tak, jak to učinil v návaznosti na postup správního orgánu prvního stupně po vydání nyní napadeného rozhodnutí, a to vč. prostředků dočasné ochrany v podobě možnosti vydání předběžného opatření. Jestliže tak žalobce neučinil, je nyní na něm, aby čelil důsledkům svého postupu, který se může ukázat jako nezákonný.

Výše uložené sankce, vč. návrhu na její případnou moderaci

44. V závěrečné žalobní námitce brojil žalobce proti výši sankce jednak námitkami proti samotné sankci a jednak návrhem na moderaci uložené pokuty. Soud předně musí konstatovat, že část námitky se kryje s věcnými námitkami proti zákonnosti výroku o spáchání deliktu a těmito námitkami se soud opětovně zabývat nebude (jedná se především o námitky související s oprávněním správního orgánu prvního stupně nahlížet do zdravotní dokumentace).

45. V případě ostatních námitek soud zejména nesouhlasí s tím, že společenská škodlivost jednání žalobce by byla mizivá. Maření kontroly v případě zdravotnických zařízení nepovažuje soud v žádném případě za bagatelní jednání, u kterého by bylo vhodné paušálně snižovat jeho společenský dopad. Naopak kontrolu poskytování zdravotnických služeb považuje soud za podstatnou k ochraně pacientů a jejich práv. Obdobný pohled zákonodárce lze dovodit i z rozpětí sankce, kterou zákon pro tyto delikty předpokládá.
46. Žalobci lze jistě dát za pravdu v odkazech na judikaturu, které uvádí v žalobě, nicméně soud s ním nesouhlasí v tvrzení, že by sankce, která mu byla uložena, byla v jeho případě zjevně nepřiměřená.
47. Pro přezkum sankcí lze obecně odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, ve kterém soud uvedl, že „*ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. [...] Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.); oba dostupné na <http://nalus.usoud.cz>]. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“; příp. na rozsudek téhož soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 214/2016 - 33, kde uvedl, že „*ukládání sankcí a její výše je věcí správního uvážení, jehož přezkum je soudně omezen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 1 Azs 200/2014 - 27), neboť zákon v takovém případě správnímu orgánu stanoví pouze mantinely pro jeho rozhodování. Nelze tak dovodit, že ukládání sankce je věcí jednoduchého matematického postupu, kdy se sečtou jednotlivé prvky mající vždy a za všech okolností stejnou hodnotu a váhu v jednotlivé věci, a to i s přihlédnutím k základním zásadám činnosti správních orgánů dle § 2 a násl. správního řádu.*“*
48. Individualizace trestu, na kterou sám žalobce odkazuje, mimo jiné vyžaduje to, aby uložená pokuta byla dostatečně intenzivní tak, aby naplnila jak úlohu represivní, tak i preventivní. Z obsahu žalobou napadených rozhodnutí soud zjistil, že pokuta byla žalobci uložena ve

výši, která odpovídá „čistému zisku“ žalobce za přibližně jedenáct dní jeho činnosti. Tuto skutečnost žalobce nijak nezpochybnil. Za této situace nemá soud za to, že by pokuta byla uložena žalobci ve zjevně nepřiměřené výši, přičemž skutečnost, že byla uložena v ¼ zákonné sazby na tom nic nemění.

49. Za nedůvodné považuje soud tvrzení, že správní orgán prvního stupně taktéž vyčkával rozhodnutí v této věci a nově ho nevyzval k vydání zdravotnické dokumentace. Toto tvrzení má soud za vyvrácené skutečnostmi vyplývajících z navazující zásahové žaloby, která byla zdejším soudem řešena pod sp. zn. 31A 112/2015, jak na ní bylo odkázáno výše.
50. Ani námitky proti výši pokuty proto soud neshledal jako důvodné.
51. Soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnout.
52. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, přiznal soud náhradu nákladů řízení ve výši 371 Kč, což představuje cestovné, které žalovaný důvodně vynaložil na zajištění své přítomnosti u soudního jednání. Soud tuto náhradu nákladů žalovanému přiznal jednak s vědomím toho, že to byl procesně neúspěšný žalobce, kdo požadoval projednání věci při ústním jednání, a dále proto, že cestovné nepovažuje soud za administrativní náklady (na rozdíl od případných nákladů na poštovné apod.), které lze zahrnout pod pojem „běžných nákladů správního orgánu“.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 24. října 2018

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. P.