



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyní Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Martiny Kúchlerové Ph.D., ve věci

žalobkyně: **DOKTOR KLAIN s. r. o.**, IČO 24775428
se sídlem Biskupský dvůr 2095/8, Nové Město, Praha 1
zastoupena Mgr. Davidem Hejzlarem advokátem
Advokátní kanceláře KODAP legal s. r. o.
se sídlem 1. máje 97/25, Liberec

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2021, čj. MZDR 31813/2021-2/PRO

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a rozhodnutí správního orgánu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil výrok I. rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 27. 5. 2021, čj. KUKHK-6475/ZD/2021-19, kterým byla

žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku dle ustanovení § 115 odst. 1 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“), neboť poskytovala zdravotní služby bez oprávnění k jejich poskytování. Výrok II. prvostupňového rozhodnutí, kterým byl žalobkyni uložen trest pokuty, žalovaný změnil tak, že původně uloženou pokutu ve výši 50.000 Kč snížil na částku 25.000 Kč. Výrok III. prvostupňového rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč, žalovaný potvrdil.

II. Shrnutí žalobních bodů

2. Včas podanou žalobou se žalobkyně domáhala přezkoumání zákonnosti shora uvedeného rozhodnutí a navrhla jeho zrušení s tím, aby jí byly přiznány náklady řízení. Namítla, že žalobou napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející rozhodnutí krajského úřadu, byly vydány v rozporu s právními předpisy, v důsledku čehož byla zkrácena na svých zákonných právech. Rozhodnutím žalovaného sice došlo k částečnému snížení uložené pokuty, nicméně žalobkyně principiálně nemůže souhlasit se závěrem správních orgánů o tom, že z její strany došlo k neoprávněnému poskytování zdravotních služeb, neboť žádné zdravotní služby neposkytuje a neposkytovala, a to ani v případě kontrolní návštěvy dne 31. 8. 2020.
3. Za podstatu věci žalobkyně označila otázku, zda vymezení obsahové náplně vázané živnosti „oční optika“, které zahrnuje mimo jiné měření a vyhodnocení parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, umožňuje očním optikám, aby v rámci této své činnosti rovněž i zjišťovaly základní parametry týkající se zraku pro účely zhotovení brýlí. Žalobní důvody vymezila v následujících třech žalobních bodech.
4. V prvním žalobním bodě namítla, že se žalovaný zcela odchýlil od původního vymezení projednávaného skutku a jeho posouzení krajským úřadem, aniž by jí byl dán prostor se k tomuto novému posouzení jakkoli vyjádřit. Krajský úřad v rámci předchozího správního řízení zcela jednoznačně vázal vymezení předmětného skutku na použití přístroje autorefraktometru, přičemž „měření zraku autorefraktometrem“ bylo v odůvodnění rozhodnutí o přestupku klíčovým slovním spojením. Žalovaný oproti tomu nově konstatoval, že není relevantní co, jak a čím bylo v rámci parametrů zraku měřeno (viz odpovědi žalovaného na dotazy č. 1 až 4 na str. 5 až 6 odvolacího rozhodnutí). Žalobkyně namítá, že na uvedenou podstatnou změnu v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů již nemohla nijak reagovat, neboť s ní nebyla před vydáním odvolacího rozhodnutí seznámena. Je přitom zásadní rozdíl, je-li jí kladeno za vinu použití přístroje autorefraktometru (což je obvinění jednoznačně vyplývající z postupu krajského úřadu) nebo „měření zraku“ jako takové (což je závěr vyplývající z odvolacího rozhodnutí žalovaného).
5. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaný ve svém závěru odhlíží od vymezení působnosti optometrie dle § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb. Z tohoto ustanovení (ani z žádného jiného ustanovení právního předpisu) v žádném případě nevyplývá, že by např. zmiňované „sklíčkování“ (a obecně subjektivní metodu měření zraku) mohl provádět výhradně optometrista či oční lékař. Takový závěr je v rozporu nejen s ústavní zásadou obecně dovolovací (každý je oprávněn činit to, co zákon nezakazuje), nýbrž také se zavedenou praxí očních optik, ve kterých běžně k subjektivním metodám měření

zraku pro účely výroby korekčních pomůcek (brýlí) dochází. Žalovaný dospěl k obecnému závěru, že oční optiky nemohou provádět měření zraku (viz strana 4 odvolacího rozhodnutí), aniž by se jakkoli zabýval konkrétním obsahem pojmu „měření zraku“, různými metodami a zjišťovanými parametry v rámci tohoto měření, tj. aniž by se zabýval podstatnými vrstvami a dílčími kategoriemi tohoto pojmu, jak vyplývají z právních předpisů právě ve vztahu k vymezení výlučné působnosti optometristů a očních lékařů. Žalovaný dle žalobkyně odhlédl i od jejího významného argumentu, že měření zraku je nedílnou součástí vzdělávacího oboru „Diplomovaný oční optik“, což i doložila příslušnými listinami.

6. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítala, že se žalovaný ve svém rozhodnutí nevypořádal dostatečně s odvolací námitkou, že krajský úřad nebyl schopen v rámci kontroly ani následného řízení konkrétně vymezit skutek, který byl předmětem vzneseného obvinění. V projednávané věci nemohla být v rámci příslušného přestupkového řízení dodržena projednací zásada, neboť nebyl splněn základní předpoklad, tj. konkrétní vymezení skutku, který je obviněnému kladen za vinu.
7. K vymezeným žalobním bodům žalobkyně argumentaci dále rozvedla. Uvedla, že z rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že jí bylo kladeno za vinu, že v kontrolované provozovně došlo k použití přístroje autorefraktometru. Z tohoto závěru dle žalobkyně nepřímo vyplývá předpoklad krajského úřadu, že jiné měření zraku, které není spojeno s použitím přístroje autorefraktometru, lze v rámci živnosti „oční optika“ provádět. Žalobkyně připomněla, že upozorňovala krajský úřad na to, že samotné použití autorefraktometru nelze kvalifikovat jako přestupek dle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, neboť přístroj má více funkcí. Krajský úřad však tuto skutečnost zcela pominul, přičemž však neprokázal, že by v konkrétní věci byla použita jakákoli funkce autorefraktometru, která by souvisela s „metrickou refrakcí oka“ a tedy spadala výlučně do oboru optometrie. Krajský úřad ve svých závěrech vycházel z předpokladu, že pokud je autorefraktometr povinným vybavením poskytovatele zdravotních služeb v oboru optometrista, je jeho využití omezeno pouze na tento obor, a nelze jej proto využívat v rámci činnosti oční optiky. Z tohoto závěru dovodila, že krajskému úřadu, na rozdíl od žalovaného, nešlo obecně o „měření zraku“, nýbrž právě o „měření zraku přístrojem autorefraktometrem“. Takový závěr krajského úřadu označila žalobkyně za zjevně nesprávný. Uvedený přístroj má ve skutečnosti širší využití a jeho funkcionalita není omezena pouze na „metrické vyšetření refrakce oka“ dle zákona o zdravotních službách, ale zahrnuje také funkce využitelné v rámci činnosti oční optiky. Žalobkyně zopakovala, že krajský úřad ani žalovaný se s touto skutečností ve svých rozhodnutích nijak nevypořádali. Dle žalobkyně oba správní orgány zcela pominuly, že do výlučné kompetence optometristy patří pouze tzv. „objektivní refrakce“, kterou je nutno odlišovat od „subjektivní refrakce“. Navzdory snaze žalobkyně o objasnění zásadních rozdílů těchto odborných pojmů setrvaly na své nepřijatelně zjednodušené úvaze. Krajský úřad zejména pominul podstatnou skutečnost, že daný přístroj lze ve skutečnosti používat také i k měření parametrů korekčních pomůcek 12 mm před rohovkou (před okem, tj. v místě, kde jsou brýle), k čemuž došlo v kontrolovaném případě, tedy nikoliv pouze k metrickému vyšetření refrakce oka, které je prováděno na úrovni rohovky a které spadá do výhradní kompetence optometristy.
8. Žalobkyně dále uvedla, že je společností, která má za dobu své praxe potřebné zkušenosti i přehled ve všech dotčených oborech (v rámci různých provozoven), přičemž z tohoto

důvodu je schopna rozlišit hranice odborné kompetence očního lékaře, optometristy a očního optika. Přitom činnosti těchto profesí nelze zcela oddělovat, neboť se v určité míře překrývají. Obor „oční optika“ provádí mimo jiné měření a vyhodnocování parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků. Také i ve vztahu k použití přístroje autorefraktometru platí, že sama skutečnost, že se jedná o přístroj nezbytný v rámci činnosti optometristy, ještě neznamená, že by tento přístroj nemohl být (v rámci jeho širší funkcionality) využíván v rámci oční optiky. Naopak, v rámci očních optik je autorefraktometr běžně využíván, aniž by se jednalo o „metrickou refrakci oka“. Tuto skutečnost lze ověřit přímo na daném přístroji a žalobkyně k tomu v průběhu správního řízení doložila návod k obsluze, přičemž však správní orgány na řádné ověření různých funkcionalit zcela rezignovaly a touto otázkou se vůbec nezabývaly. Žalobkyně zdůraznila, že oční optik (a to i pomocí přístroje autorefraktometru) provádí měření pro účely výroby brýlových skel, a to v určité vzdálenosti před okem, tj. v souladu s obsahovou náplní příslušné živnosti měří parametry pro zhotovení korekční zdravotní pomůcky ve vzdálenosti 12 mm před okem a nejedná se o metrické vyšetření refrakce oka. Optometrista se naproti tomu pohybuje při svém měření a vyšetření na úrovni předního segmentu oka (rohovky a kontaktních čoček), neboť „refrakce oka“ se měří právě na této úrovni (tj. 0 mm od rohovky). Žalobkyně má zato, že v tomto ohledu dané kompetence nepřekročila.

9. Žalobkyně připomněla, že ve vazbě na závěry krajského úřadu formulovala jako stěžejní tu námitku, že pokud bylo v kontrolované provozovně zjištěno použití autorefraktometru, nelze ze samotné této skutečnosti dovozovat překročení odborných kompetencí oční optiky, a že krajský úřad byl povinen svůj závěr o spáchaném přestupku prokázat, což v dané věci neučinil. Žalobkyně namítla, že se žalovaný ve svém odvolacím rozhodnutí s uvedenou námitkou dostatečně nevypořádal.
10. Dle žalobkyně se žalovaný dostatečně nevypořádal ani s námitkou týkající se nesprávnosti závěrů krajského úřadu ohledně podkladů jeho rozhodnutí. Krajský úřad totiž ve svém rozhodnutí uvedl, že dle protokolu o kontrole bylo člene kontrolní skupiny předáno zaměstnankyní žalobkyně „písemné vyhotovení výsledku měření zraku autorefraktometrem a daňový doklad č. 202144 opatřený razítkem a podpisem s uvedením finanční částky za poskytnuté služby měření zraku“. Žalobkyně k tomu namítla, že takové tvrzení je v rozporu se skutečností, neboť ručně psané poznámky, které tvoří přílohu protokolu o kontrole, nejsou výstupem (ani přepisem výsledků) z autorefraktometru. Jde o údaje „P +0,25; -0,75; 165°, L -0,25; -0,50; 5°“ a tyto hodnoty jsou výsledkem subjektivního měření, při němž se tyto hodnoty standardně zaokrouhlují na 5°. Jedná se tedy o hodnoty brýlové korekce.
11. Žalobkyně namítla, že jí žalovaný vytýká, že neoprávněně vstoupila do kompetencí oboru optometrie, ve svých závěrech však nijak nespecifikoval, kterou konkrétní činnost vymezenou v ustanovení § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb. měla vlastně provádět. V tomto ohledu opakovaně vyzývala již krajský úřad k upřesnění, jaké konkrétní jednání je jí kladeno za vinu, přičemž krajský úřad nebyl schopen toto specifikovat, což je zásadní vadou jeho rozhodnutí, která by sama o sobě měla vést ke zrušení tohoto rozhodnutí, a žalovaný tuto vadu pominul a nápravu nezjednal ani v rámci svého rozhodnutí. V této souvislosti žalobkyně namítla, že žalovaný ve svém rozhodnutí interpretoval citovanou obsahovou náplň živnosti „oční optika“ nesprávným způsobem. Žalovaný totiž *de facto* uvádí, že v rámci oční optiky lze měřit pouze parametry hlavy, které se nijak netýkají

zraku, tj. žalovaný má zřejmě na mysli vzdálenost uší či výšku nosu. Takové pojetí činnosti oční optiky se ovšem zcela vymyká nejen zavedené praxi, ale též i příslušnému vzdělávacímu oboru. Stanovisko žalovaného, podle něhož se jakékoli měření zraku, tj. včetně např. subjektivního sklíčkování, nachází mimo rámec obsahové náplně příslušné živnosti oční optika, je s ohledem na zavedenou praxi očních optik překvapivé a nemá oporu v právních předpisech.

12. Žalobkyně uvedla, že obor „oční optika“ provádí mimo jiné měření a vyhodnocování parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků. Příslušný obor je vázanou živností, tedy k této činnosti nutno dokládat odbornou způsobilost. Je přitom nepochybné, že obsahem zmiňovaného vzdělávacího programu „oční optik“ je také kvalifikace týkající se měření zraku jakožto parametru nezbytného ke zhotovení korekční pomůcky. Na podporu toho předložila krajskému úřadu akreditaci a informaci o vzdělávacím plánu v oboru „diplomovaný oční optik“.
13. Žalobkyně dále uvedla, že zároveň namítala, že krajský úřad se vůči ní v řízení, které předcházelo vydanému rozhodnutí, dopustil závažného porušení jejích práv, přičemž žalovaný tuto námitku v odvolacím rozhodnutí nevyhodnotil správně. Dne 30. 4. 2021 obdržela sdělení krajského úřadu ze dne 29. 4. 2021, jímž jí byla určena lhůta 14 dnů k využití práva vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, popř. k vyjádření stanoviska k celému průběhu řízení. Možnost vyjádřit se k dané věci však byla pouze zdánlivá a formální, neboť realizaci daného práva bránila skutečnost, že ze strany krajského úřadu nebyl před vydáním rozhodnutí dostatečně vymezen konkrétní skutek, který byl žalobkyni (v postavení obviněné) kladen za vinu. Z tohoto důvodu podala dne 13. 5. 2021 stížnost proti postupu správního orgánu, přičemž do vydání rozhodnutí krajského úřadu nebyla zpravena o výsledku této stížnosti. Nemohla se tak kvalifikovaně vyjádřit k podkladům rozhodnutí, neboť zde nebyl jednoznačně vymezen konkrétní skutek, který byl předmětem obvinění. Žalobkyně uvedla, že byla připravena podrobně se k dané věci vyjádřit, avšak to bylo možné až v okamžiku vyjasnění otázek, které byly předmětem podané stížnosti. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí k vyjasnění těchto jejích dotazů nedošlo. Není však akceptovatelné, aby se obviněný před vydáním konečného rozhodnutí vůbec nedozvěděl, čeho konkrétně se měl dopustit. Krajský úřad se k výše uvedeným otázkám vyjádřil až v samotném rozhodnutí, avšak způsobem, který je dle žalobkyně zcela nepřijatelný.
14. Žalobkyně závěrem zopakovala, že si je díky svým zkušenostem v oboru dobře vědoma, že oční optik není oprávněn vyšetřovat přední segment oka a aplikovat kontaktní čočky. Toto spadá do výlučné kompetence optometristy. Optometrista zase nemůže vyšetřovat zadní segment oka, neboť toto spadá do výlučné kompetence očního lékaře. Zároveň je nepochybné, že ve všech těchto zmiňovaných činnostech dochází k určitému překrývání kompetencí, a to především díky dnešním moderním přístrojům. Žalobkyně vyslovila přesvědčení, že v posuzovaném případě měření zraku subjektivní metodou nebyla tato činnost překročením způsobilosti a kompetence oční optiky, neboť se jedná o činnost, která je legitimní součástí tohoto oboru působnosti a která je v souladu s vymezením obsahové náplně vázané živnosti „oční optika“.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že se vším, co žalobkyně v rámci své žaloby namítá, se již vypořádal v napadeném rozhodnutí. V podrobnostech proto odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby.
16. V reakci na žalobní námitku, že se žalovaný odchýlil od původního vymezení projednávaného skutku, žalovaný uvedl, že vymezení projednávaného skutku zůstalo po celou dobu řízení shodné, a sice: „Žalobce nejméně ke dni kontroly, tj. 31. srpna 2020, poskytoval na adrese náměstí Rašínovo 972, Dvůr Králové nad Labem, PSČ 544 01, zdravotní služby spadající do oboru oftalmologie či oboru optometrista, když provedl člene kontrolní skupiny krajského úřadu vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem, a to aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měl vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona č. 372/2011 Sb.“. Pokud se očistí tento popis skutku o jeho konkrétní specifikaci, zbyde skutečnost, že žalobkyně provedla vyšetření a měření zraku (tj. poskytla zdravotní služby), aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Jinými slovy, skutečnost, že se tak stalo prostřednictvím přístroje autorefraktometru, je stejně jako skutečnost, že se tak stalo nejméně ke dni kontroly, tj. 31. srpna 2020 a na specifikované adrese, pouze konkrétní specifikací projednávaného skutku, což je seznatelné i z rozhodnutí prvostupňového orgánu.
17. K otázce, zda optiky mohou měřit zrak či nikoliv, žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2019, čj. 8 As 317/2018-37, citovaný v napadeném rozhodnutí i v rozhodnutí prvního stupně, ze kterého jasně vyplývá, že živnost očního optika je nařízením č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, 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, [...]“ a že „[...] 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 oftalmologům.“
18. Pokud jde o námitku týkající se nedostatečného vymezení skutku, žalovaný má za to, že skutek je dostatečně konkrétně specifikován. Ze specifikace skutku v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí je zřejmé, co je žalobkyni kladeno za vinu. Za vinu je jí kladeno poskytování zdravotních služeb bez oprávnění, kterého se dopustila tím, že provedla vyšetření a měření zraku, a to konkrétně nejméně 31. srpna 2020, na adrese náměstí Rašínovo 972, Dvůr Králové nad Labem, prostřednictvím přístroje autorefraktometru.

IV. Posouzení věci krajským soudem

19. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání postupem za podmínek stanovených dle ustanovení § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Po prostudování správního spisu dospěl soud k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu důvodnou neshledal.

20. Z předloženého správního spisu vyplynuly následující pro posouzení věci podstatné skutečnosti. Krajský úřad provedl dne 31. 8. 2020 kontrolu v provozovně žalobkyně na adrese náměstí Rašínovo 972, Dvůr Králové nad Labem. Pro tuto provozovnu je žalobkyně držitelkou živnostenského oprávnění s předmětem podnikání „oční optika“. Předmětem kontroly bylo prověření, zda v této provozovně nejsou vykonávány činnosti, k nimž je třeba předchozí získání pravomocného rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb dle zákona o zdravotních službách.
21. Kontrola byla zakončena protokolem o kontrole ze dne 26. 11. 2020, čj. KUKHK-9234/ZD/2020. V něm je mimo jiné zaznamenán průběh kontroly, tj. že členka kontrolní skupiny v návaznosti na reklamu kontrolované osoby (tj. žalobkyně) nabízející měření zraku zdarma provedla on-line rezervaci měření zraku s termínem 31. 8. 2020. Dne 19. 8. 2020 obdržela potvrzení rezervace na termín 31. 8. 2020 a konkrétní hodinu. V tento den a rezervovaný čas se kontrolní skupina dostavila do provozovny žalobkyně a její členka požádala přítomnou zaměstnankyni žalobkyně o vyšetření a změření zraku autorefraktometrem, zaměstnankyně jí toto vyšetření zrakové funkce autorefraktometrem provedla a poté jí prověřila zrak pomocí optotypů. Další zaměstnankyně žalobkyně, která byla přítomná v provozovně oční optiky v době kontrolního měření, předala člence kontrolní skupiny písemné vyhotovení výsledku měření zraku autorefraktometrem a daňový doklad č. 202144 opatřený razítkem a podpisem s uvedením finanční částky za poskytnuté služby „měření zraku“. Kontrolní skupina ověřila, že tato provozovna oční optiky byla v den kontroly vybavena optotypy a autorefraktometrem zn. CR 7000P CHAROPS. Po předání písemného výsledku měření zraku autorefraktometrem a daňového dokladu č. 202144 kontrolní skupina předložila zaměstnankyním žalobkyně pověření ke kontrole. V protokolu bylo v závěrečném shrnutí uvedeno, že kontrolní skupina zjistila a ověřila, že kontrolovaná osoba nejméně dne 31. 8. 2020 v kontrolované provozovně provedla činnosti, konkrétně vyšetření a měření zraku autorefraktometrem, přičemž tyto činnosti (výkony) spadají do kompetence optometristů, jejichž činnosti jsou uvedeny ve vyhlášce č. 55/2011 Sb., kontrolovaná osoba přitom oprávnění k poskytování zdravotních služeb v oboru optometrista pro kontrolovanou provozovnu nepředložila, tudíž v rozporu s ustanovením § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách poskytovala zdravotní služby v oboru optometrista bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb.
22. K protokolu o kontrole jsou jako přílohy přiloženy následující listiny: výpis z veřejné části živnostenského rejstříku ve vztahu ke kontrolované osobě (žalobkyni), reklamní leták s nabídkou měření zraku na provozovnách kontrolované osoby na včetně potvrzení rezervace na službu měření zraku v kontrolované provozovně, doklad se zaznamenaným výsledkem měření zraku a daňový doklad za provedenou službu „měření zraku - vlastní klient“ ze dne 31. 8. 2020, fotodokumentace autorefraktometru a optotypů, pověření ke kontrole, vyznění o zahájení kontroly a vyjádření kontrolované osoby ze dne 24. 9. 2020.
23. S námitkami žalobkyně proti protokolu o kontrole se krajský úřad neztotožnil a dne 12. 2. 2021 vydal příkaz, kterým žalobkyni uznal vinnou ze spáchání přestupku dle ustanovení § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, dle kterého se měla dopustit tím, že nejméně ke dni kontroly poskytovala na adrese kontrolované provozovny zdravotní služby spadající do oboru oftalmologie či optometrista, když provedla člence kontrolní skupiny vyšetření a měření zraku přístrojem

autorefraktometrem, a to aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách. Za to jí byl uložen správní trest pokuty ve výši 50.000 Kč.

24. Proti uvedenému příkazu podala žalobkyně odpor, proto ji krajský úřad vyrozuměl o pokračování řízení a o možnosti žádat nařízení ústního jednání ve vyrozumění ze dne 10. 3. 2021. K žádosti žalobkyně proběhlo ústní jednání, a to dne 15. 4. 2021, v rámci něhož žalobkyně i její zástupce mimo jiné vznesli výhrady proti vymezení skutku, v němž je spatřován předmětný přestupek, a položili pracovníkovi krajského úřadu několik dotazů s tím, že teprve po jejich zodpovězení bude dle jejich názoru přesněji vymezena skutková rovina, která je předmětem řízení, a že teprve následně bude možno věc řádně projednat. Přípisem ze dne 29. 4. 2021 krajský úřad žalobkyni sdělil, že má zato, že skutek tak, jak byl vymezen v příkazu ze dne 12. 2. 2021, ve vyrozumění ze dne 10. 3. 2021 o pokračování v řízení, ve vyrozumění ze dne 26. 3. 2021 o nařízení ústního jednání, tak i v protokolu o ústním jednání ze dne 15. 4. 2021, považuje za dostatečně určitý a že se s námitkami, dotazy a připomínkami žalobkyně i jeho zástupce vznesenými v průběhu ústního jednání (i v celém průběhu řízení) vypořádá v odůvodnění rozhodnutí. Současně stanovil lhůtu 14 dní k možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, popř. k vyjádření k průběhu řízení. Této možnosti žalobkyně využila a vyjádřila se k průběhu a stavu řízení podáním ze dne 14. 5. 2021.
25. Následně dne 27. 5. 2021 vydal krajský úřad rozhodnutí čj. KUKHK-6475/ZD/2021-19, kterým tak jako předtím v příkazu uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle ustanovení § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, dle kterého se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s ustanovením § 11 odst. 2 téhož zákona poskytuje zdravotní služby bez oprávnění k jejich poskytování. Tohoto přestupku se žalobkyně měla dopustit tím, že nejméně ke dni kontroly, tj. k 31. 8. 2020, poskytovala na adrese náměstí Rašínovo 972, Dvůr Králové nad Labem, zdravotní služby spadající do oboru oftalmologie či oboru optometrista, když provedla člene kontrolní skupiny krajského úřadu vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem, a to aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách. Za to jí byla uložena pokuta ve výši 50.000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení v paušální částce 1.000 Kč.
26. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, jak je uvedeno shora, tj. pouze snížil uloženou pokutu na částku 25.000 Kč, v ostatním odvolací námitky žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
27. Krajský soud posoudil žalobu v rozsahu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s dispoziční zásadou, kterou je správní soudnictví ovládáno, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 71 odst. 1 a 2 a § 75 odst. 1 s. ř. s.)
28. Dle § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., živnostenského zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“) není živností v rozsahu zvláštních zákonů mimo jiné činnost fyzických osob *lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nelékařských zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotních služeb a přírodních*

léčitelů. Takovým zvláštním zákonem je také zákon číslo 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“).

29. *Dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách se zdravotními službami rozumí poskytování zdravotní péče podle tohoto zákona zdravotnickými pracovníky a dále činnosti vykonávané jinými odbornými pracovníky, jsou-li tyto činnosti vykonávány v přímé souvislosti s poskytováním zdravotní péče. Podle odst. 4 písm. a) téhož zákona se pak zdravotní péčí rozumí soubor činností a opatření prováděných u fyzických osob za účelem 1. předcházení, odhalení a odstranění nemoci, vady nebo zdravotního stavu (dále jen „nemoc“), 2. udržení, obnovení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu, 3. udržení a prodloužení života a zmírnění utrpení, 4. pomoci při reprodukci a porodu, 5. posuzování zdravotního stavu a podle písm. b) preventivní, diagnostické, léčebné, léčebně rehabilitační, ošetrovatelské nebo jiné zdravotní výkony prováděné zdravotnickými pracovníky (dále jen „zdravotní výkon“) za účelem podle písmene a), c) odborné lékařské vyšetření podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.*
30. *Není sporu o tom, že žalobkyně měla pro kontrolovanou provozovnu živnostenské oprávnění k vázané živnosti očního optika, ale že neměla oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách, tj. že pro výkon profese optometristy kvalifikační požadavky dle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních nesplňovala.*
31. *Obsahovou náplní vázané živnosti očního optika je podle přílohy č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů, následující: **Individuální zhotovení, výdej a opravy optických korekčních zdravotnických prostředků, zjištění polohy zornic, inklinace a prohnutí brýlového středu a dalších parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků určených do dálky, na čtení nebo jinou pracovní vzdálenost. Měření a vyhodnocení parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, přepočít lékařem nebo optometristou stanovené dioptrické hodnoty astigmatické korekce a výpočet změny korekce vzhledem k její konečné poloze před okem, přizpůsobení zhotoveného optického korekčního zdravotnického prostředku rozměrům hlavy uživatele tak, aby splňoval funkční, hygienické, bezpečnostní a estetické požadavky.** Podávání odborných informací o způsobu používání optických korekčních zdravotnických prostředků a jejich údržbě, poradenství při výběru korekčních obracek, doporučení vhodných druhů a úprav brýlových čoček. V rámci živnosti lze provádět též prodej a opravy brýlových obracek, hromadně zhotovovaných optických korekčních zdravotnických prostředků, slunečních a ochranných brýlí. Prodej příslušenství k brýlím a kontaktním čočkám, pomůcek a prostředků určených k údržbě, k ochraně optických korekčních zdravotnických prostředků a ochranných prostředků zraku (například pouzdra na brýle, utěrky a kapaliny určené k čištění brýlových čoček).* Poznámka: zvýraznění textu provedl krajský soud.
32. *Za výkon povolání optometristy se dle § 11 odst. 2 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních považuje činnost v rámci diagnostiky a korekce očních refrakčních vad a poradenství a aplikace kontaktních čoček. Podrobnější výčet činností spočívajících ve výkonu povolání optometristy obsahuje § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků, která provádí*

zákon o nelékařských zdravotnických povoláních (dále jen „vyhláška č. 55/2011 Sb.“), a to tak, že:

(1) *Optometrista vykonává činnosti podle § 3 odst. 1 a dále bez odborného dohledu a bez indikace může a) doporučovat vhodné druhy a úpravy brýlových čoček, b) provádět poradenskou činnost v oblasti refrakčních vad, včetně druhů kontaktních čoček a jejich vhodného použití, c) přejímat, kontrolovat, ukládat léčivé přípravky, manipulovat s nimi a zajišťovat jejich dostatečnou zásobu, d) přejímat, kontrolovat a ukládat zdravotnické prostředky a prádlo, manipulovat s nimi a zajišťovat jejich dezinfekci a sterilizaci a jejich dostatečnou zásobu.*

(2) *Optometrista bez odborného dohledu a bez indikace u osob starších 15 let věku může*

a) vyšetřovat zrakové funkce a provádět metrická vyšetření refrakce oka, určovat refrakční vadu a provádět korekce, b) rozhodovat, zda je ke korekci refrakční vady vhodné použít dioptrické brýle, individuálně zhotovený zdravotnický prostředek, kontaktní čočky nebo speciální optické pomůcky, a předepisovat je, zhotovovat a opravovat, c) vyšetřovat v oblasti předního segmentu oka pro potřeby korekce refrakčních vad, d) provádět poradenskou činnost v oblasti refrakčních vad, e) při podezření na oční onemocnění doporučovat pacientům vyšetření u lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru oftalmologie, f) aplikovat kontaktní čočky a předávat je s poučením a doplňkovým sortimentem pacientům a provádět jejich následné kontroly.

(3) *Optometrista pod odborným dohledem očního lékaře se specializovanou způsobilostí v oboru oftalmologie může provádět*

a) činnosti uvedené v odstavci 2 u osob mladších 15 let, b) vyšetření na oftalmologických diagnostických přístrojích; tato vyšetření však nehodnotí a nestanovuje diagnózu.

Poznámka: zvýraznění textu provedl krajský soud.

33. Skutečnost, že žalobkyně, resp. její zaměstnankyně, v daném případě prováděla u členky kontrolní skupiny měření zraku, vyplývá z protokolu o kontrole, dle něhož jí tato zaměstnankyně provedla „vyšetření a změření zraku autorefraktometrem a prověřila zrak pomocí optotypů“, dále bylo člence kontrolní skupiny předáno písemné vyhotovení výsledku měření zraku autorefraktometrem (se zapsanými údaji: P +0,25; -0,75; 165°, L -0,25; -0,50; 5°) a daňový doklad č. 202144 opatřený razítkem a podpisem s uvedením finanční částky za poskytnuté služby „měření zraku“. Tato zjištění správního orgánu žalobkyně nijak nezpochybňovala, má však zato, že k takovému vyšetření a měření byla oprávněna.
34. V projednávané věci tak jde v první řadě a především o posouzení toho, zda skutek, resp. skutkový děj, popsán jako „vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem“ je zdravotnickou službou ve smyslu zákona o zdravotnických službách (jak tvrdí správní orgány), či zda se jedná o výkon vázané živnosti oční optika (jak tvrdí žalobkyně a dále k tomu argumentuje).
35. Jak je již shora uvedeno, vyhláška č. 55/2011 Sb. (provádějící zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), v ustanovení § 10 odst. 2 výslovně svěřuje „metrická vyšetření refrakce oka“ a „určování refrakční vady“ do kompetence optometristy, tj. zdravotního pracovníka poskytujícího danou činnost zdravotní péči. Popis skutkového děje „vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem“ přitom pod výše uvedené činnosti optometristy dle názoru krajského soudu spadá, neboť ten může vyšetřovat

zrakové funkce. V případě výslovného a zcela konkrétního vymezení určité činnosti jako zdravotnické služby pak je s ohledem na znění § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona vyloučeno, aby měření zrakové vady spadalo do náplně živnosti optika (viz příloha č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb.), vymezené jako „měření a vyhodnocení parametrů ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků“, neboť se jedná o obecnou definici kompetence optika, z níž je v důsledku shora citovaného zákonného pravidla určitá odborná činnost (vyšetřování a měření zraku) vyloučena.

36. Dle názoru krajského soudu správní orgány přiléhavě poukázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2019, čj. 8 As 317/2018-37, v němž byla spornou otázkou, zda obsahové vymezení živnosti očního optika upravené v nařízení vlády o obsahových náplních jednotlivých živností mohlo založit oprávnění k provádění „měření zraku přístrojem refraktometrem“, a je tak ve svém základu použitelný i na nyní projednávanou věc. V tomto rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „*provádění měření zraku refraktometrem představuje zdravotní službu ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, k jejímuž výkonu jsou oprávněni oftalmologové a optometristé (§ 11 odst. 2 zákona č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních). Provádí-li takové měření osoba nesplňující kvalifikační předpoklady pro výkon povolání optometristy či oftalmologa, dopouští se poskytování zdravotnických služeb bez patřičného oprávnění [§ 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění účinném do 30. 6. 2017], a to i tehdy, pokud je držitelem živnostenského oprávnění pro provozování vázané živnosti očního optika (příloha č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností).*“
37. V souvislosti s vymezením působnosti vázané živnosti oční optika a kompetencí optometrie žalobkyně ve svém druhém žalobním bodě namítala, že žalovaný ve svém závěru odhlíží od vymezení optometrie uvedeného v § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb. a že z tohoto ustanovení (ani z žádného jiného právního předpisu) nevyplývá, že by obecně subjektivní metodu měření zraku mohl provádět výhradně optometrista či oční lékař. Takový závěr je dle žalobkyně v rozporu s ústavní zásadou obecně dovolovací i se zavedenou praxí očních optik, ve kterých běžně k subjektivním metodám měření zraku pro účely výroby korekčních pomůcek (brýlí) dochází. V této souvislosti žalobkyně rovněž namítla, že žalovaný *de facto* uvedl, že v rámci oční optiky lze měřit pouze parametry hlavy, které se nijak netýkají zraku, avšak že takové pojetí činnosti oční optiky se vymyká nejen zavedené praxi, ale též i příslušnému vzdělávacímu oboru „oční optik“, jehož předmětem je také kvalifikace týkající se měření zraku jakožto parametru nezbytného ke zhotovení korekční pomůcky.
38. Jak vyplývá ze shora citované zákonné úpravy živnosti očního optika, tato živnost je ve vztahu k měření týkajícímu se lidských očí vymezena jako měření a vyhodnocení parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, přepočet lékařem nebo optometristou stanovené dioptrické hodnoty astigmatické korekce a výpočet změny korekce vzhledem k její konečné poloze před okem, a dále jako zjištění polohy zornic, inklinace a prohnutí brýlového středu a dalších parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků. Naproti tomu z výčtu činností optometristy uvedených ve vyhl. č. 55/2011 Sb. vyplývá, že ten může provádět nejrůznější měření očí zaměřená na zjištění, jaký je jejich stav ze zdravotních hledisek. Vyšetřovat zrakové funkce a provádět metrická vyšetření refrakce

oka, určovat refrakční vadu a provádět korekce tedy může optometrista, avšak nikoliv oční optik. Rozhodná je tedy bezesporu podstata a účel té které činnosti, přičemž je zřejmé, že měření zraku, které provede oční optik, nemůže substituovat ta, která má provádět optometrista (nebo oční lékař) a která mají být právě podkladem pro činnost očního optika.

39. V tomto směru lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, čj. 2 As 11/2020-36, v němž dospěl k závěru, že „*oční optik při výkonu své živnosti provádí určitá měření týkající se lidských očí a k nim přiléhajících částí těla (hlavy, uší, obličeje aj.). Zejména zjišťuje polohu zornic a měří a vyhodnocuje další parametry lidského těla (očí a k nim přiléhajících částí těla) potřebné ke zhotovení a přizpůsobení optických korekčních zdravotnických prostředků. Jím prováděná měření však nemohou nahrazovat ta, která má provádět lékař či optometrista (§ 11 zákona č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činností souvisejících s poskytováním zdravotní péče) a která mají být podkladem (zjištěním o zdravotním stavu budoucího uživatele optického korekčního zdravotnického prostředku) pro navazující činnosti očního optika.*“
40. Dále ve zmíněném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*smyslem a účelem činnosti očního optika je na základě vstupních údajů o zdravotních parametrech zraku budoucího uživatele optického korekčního zdravotnického prostředku, které zjistí vyšetřeními a jinými postupy lékař či optometrista, zhotovit takovýto individuálně připravený a přizpůsobený korekční prostředek. Pokud se oční optik při své činnosti bude držet výše uvedeného vymezení, nelze jej postihovat za exces z mezí živnostenského oprávnění, a to i když součástí jeho činnosti budou nejružnější měření týkající se lidských očí. Excesem by však bylo, pokud by jím prováděná měření měla nahrazovat ta, která má provádět lékař či optometrista a která mají být podkladem (zjištěním o zdravotním stavu budoucího uživatele optického korekčního zdravotnického prostředku) pro navazující činnosti očního optika.*“
41. Zákonná úprava živnosti očního optika tedy sice počítá s tím, že oční optik provádí určitá měření týkající se i lidských očí a k nim přiléhajících částí těla (hlavy, uší, obličeje aj.), avšak měření zraku (jakékoliv), které provede oční optik, nemůže nahrazovat ta, která má provádět optometrista (nebo oční lékař) a která mají být právě podkladem pro činnost očního optika.
42. V nyní projednávaném případě zaměstnankyně žalobkyně provedla členke kontrolní skupiny „*vyšetření a změření zraku autorefraktometrem a prověřila zrak pomocí optotypů*“. Po provedení měření bylo člence kontrolní skupiny vydáno písemné vyhotovení výsledku měření (se zapsanými údaji: P +0,25; -0,75; 165°, L -0,25; -0,50; 5°) a daňový doklad za poskytnutou službu „*měření zraku*“.
43. Členka kontrolní skupiny po vyšetření a změření zraku obdržela výsledek tohoto měření, který obsahoval parametry pro pravé i levé oko, přičemž při ústním jednání dne 15. 4. 2021 jednatel žalobkyně potvrdil, že jde o parametry brýlové korekční pomůcky „*sféra, cylindr, osa*“. Konkrétně tak šlo o hodnotu sférických dioptrií (jde o hodnotu, která určuje potřebnou korekci krátkozrakosti nebo dalekozrakosti), cylindr (určuje velikost korekce pro odstranění zkreslení zraku způsobeného nerovnoměrným zakřivením rohovky, označovaného jako tzv. astigmatismus) a osu cylindru (ta udává polohu vestavení cylindru pro korekci astigmatismu). Na základě těchto parametrů lze orientačně určit, jaká je refrakční vada měřených očí, tzn. určit, jaká je vada, která

způsobuje neostré vidění (dalekozrakost, krátkozrakost a astigmatismus).

44. Členka kontrolní skupiny však nepřišla do provozovny žalobkyně s podklady o vyšetření zraku od očního lékaře či optometristy, aby žalobkyně jako oční optika svou činností (tj. jakýmkoliv dalším měřením) na takové podklady navázala pro potřeby zhotovení optického korekčního zdravotnického prostředku (např. brýlí). Žalobkyně, resp. její zaměstnankyně, zrakovou funkci vyšetřované osoby vyšetřila a provedla činnost, která vede k určení refrakční vady oka (orientačnímu). Takovou činnost v rámci diagnostiky a korekce očních vad však pod živnost oční optika podřadit nelze, ale spadá do kompetence optometristy (nebo očního lékaře).
45. Žalobkyně také namítala, že oba správní orgány zcela pominuly, že do výlučné kompetence optometristy patří pouze tzv. „objektivní refrakce“, kterou je nutno odlišovat od „subjektivní refrakce“, že žalovaný dospěl k závěru, že oční optiky nemohou provádět měření zraku, aniž by se zabýval konkrétními funkcemi přístroje autorefraktometru, konkrétním obsahem pojmu „měření zraku“, různými metodami a zjišťovanými parametry v rámci tohoto měření.
46. V projednávaném případě nebylo potřeba zabývat se žalobkyní zmiňovanými hledisky, metodami a funkcemi předmětného přístroje, neboť klíčové v daném případě je (obdobně jako ve shora citovaném rozsudku čj. 2 As 11/2020-36), že žalobkyně svojí činností provedla vyšetření zraku, tj. zjištění, jak dobře vyšetřovaná osoba vidí a případně v jaké míře a jakým způsobem je třeba její zrak korigovat (ostatně pro co jiného by současně obdržela zmíněný výsledek měření). To jsou však činnosti vyhrazené optometristovi nebo očnímu lékaři, oční optik takovou diagnostiku sám provádět nemůže. Výsledek takového vyšetření má být naopak podkladem pro oční optika, aby zhotovil příslušný optický korekční zdravotnický prostředek. Je i možné, že ke své činnosti může oční optik využívat stejných měřicích metod a pomůcek jako optometrista či oční lékař. Jak však zdůraznil Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku, *„rozhodný je odlišný účel takových měření. Oční optik nezjišťuje zdravotní stav vyšetřovaného, nýbrž na základě takového zjištění provedeného očním lékařem či optometristou připravuje a individuálně nastavuje budoucímu uživateli patřičný optický korekční zdravotnický prostředek“*.
47. Správní orgány (ani samotný žalovaný) neuvedly, že v rámci oční optiky lze měřit pouze parametry hlavy, které se nijak netýkají zraku, jak namítá žalobkyně s tím, že takové pojetí činnosti oční optiky se vymyká zavedené praxi i příslušnému vzdělávacímu oboru „oční optik“. Takový izolovaný závěr v rozhodnutích správních orgánů nezazněl. Správní orgány žalobkyni vytýkaly činnost spočívající ve „vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem“. Krajský úřad přitom výslovně uvedl, že „za situace, kdy měření zraku přístrojem autorefraktometrem, které bylo členice kontrolní skupiny krajského úřadu provedeno dne 31. 8. 2020 ..., vedlo k orientačnímu určení refrakční vady měřených očí, lze takové měření podřadit pod činnost vyhrazenou optometristovi dle ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky č. 55/2011 Sb., konkrétně pod určování refrakční vady“ (viz strana 7, pátý odstavec jeho rozhodnutí). V reakci na argumentaci žalobkyně ohledně měření 12 mm před rohovkou výslovně uvedl i to, že šlo „o měření funkce zraku příslušné osoby, kdy teprve podle výsledků tohoto měření je přistoupeno k výběru vhodné korekční pomůcky“ (viz strana 8 odstavec druhý rozhodnutí). Pokud žalovaný současně uvedl na straně 4 svého rozhodnutí, že „měření a vyhodnocení parametrů potřebných ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, jakožto součást obsahové náplně živnosti oční optika ... se týká toliko měření a vyhodnocení

parametrů hlavy potřebných ke zhotovení korekčních brýlí, případně jiných korekčních pomůcek“, nelze přehlédnout, že tuto pasáž uvedl v souvislosti s výkladem nařízení vlády o obsahových náplních živností účinným do 30. června 2016, které zmíněnou specifikaci náplně činnosti oční optika („měření a vyhodnocení parametrů hlavy“) obsahovalo, a žalovaný konstatoval, že ani novelizace, která vypustila slovo „hlavy“, na výkladu nic nezměnila. K tomu krajský soud současně připomíná, že rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně tvoří jeden celek.

48. Ani argumentace žalobkyně, že měření zraku je nedílnou součástí vzdělávacího oboru „Diplomovaný oční optik“, nemůže být pro projednávanou věc významná.
49. Jak uvedl správně již krajský úřad ve svém rozhodnutí, v žalobkynin citovaném obsahu vzdělávacího programu „oční optik“, konkrétně, že „studující dovede správně interpretovat výsledky měření na přístrojích i.Profiler Plus™ a i.Terminal2™, na základě naměřených parametrů dovede navrhnout, přizpůsobit a zhotovit korekční pomůcku“, je uvedena pouze dovednost správné interpretace výsledků měření, nikoli dovednost samotného měření. Lze dodat, že i když je studující tohoto oboru v rámci praktických cvičení seznámen s vyšetřovacími přístroji a zacvičen, nemůže jako oční optik provádět takové měření zraku, které by mělo nahrazovat to, které má provádět optometrista či lékař.
50. Další okruh žalobních námitek se týkal použití přístroje autorefraktometru. K tomu již v prvním žalobním bodě žalobkyně namítala, že se žalovaný zcela odchýlil od původního vymezení projednávaného skutku a jeho posouzení krajským úřadem, neboť vázal vymezení předmětného skutku na použití přístroje autorefraktometru, oproti tomu, že žalovaný nově konstatoval, že není relevantní co, jak a čím bylo v rámci parametrů zraku měřeno. Žalobkyně zdůraznila, že je zásadní rozdíl, je-li jí kladeno za vinu použití přístroje autorefraktometru nebo „měření zraku“ jako takové.
51. Krajský soud ověřil, že popis žalobkyni vytýkaného skutku byl uveden v protokole o kontrole tak, že „kontrolovaná osoba nejméně dne 31. 8. 2020 v kontrolované provozovně provedla činnosti, konkrétně vyšetření a měření zraku autorefraktometrem, přičemž tyto činnosti (výkony) spadají do kompetence optometristů, jejichž činnosti jsou uvedeny ve vyhlášce č. 55/2011 Sb., kontrolovaná osoba přitom oprávnění k poskytování zdravotních služeb v oboru optometrista pro kontrolovanou provozovnu nepředložila, tudíž v rozporu s ustanovením § 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách poskytovala zdravotní služby v oboru optometrista bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb“.
52. V příkazu ze dne 12. 2. 2021 krajský úřad uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle ustanovení § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, kterého se měla dopustit tím, že „nejméně ke dni kontroly poskytovala na adrese kontrolované provozovny zdravotní služby spadající do oboru oftalmologie či optometrista, když provedla člene kontrolní skupiny vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem, a to aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách“.
53. V rozhodnutí ze dne 27. 5. 2021, čj. KUKHK-6475/ZD/2021-19, krajský úřad stejně jako předtím v příkazu uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle ustanovení § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, s tím, že tohoto přestupku se žalobkyně dopustila tím, že „nejméně ke dni kontroly, tj. k 31. 8. 2020, poskytovala na adrese

náměstí Rašínovo 972, Dvůr Králové nad Labem, zdravotní služby spadající do oboru oftalmologie či oboru optometrista, když provedla člene kontrolní skupiny krajského úřadu vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem, a to aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle zákona o zdravotních službách“.

54. V rozhodnutí o odvolání ze dne 19. 8. 2021 žalovaný změnil výrok prvostupňového rozhodnutí pouze ohledně výše stanovené pokuty, v ostatním rozhodnutí potvrdil.
55. Z uvedeného je tedy zřejmé, že po celou dobu správního řízení byl správními orgány žalobkyni vytýkaný skutek vymezen stále totožně jako „vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem, a to aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb“. Není tedy pravdou, že z rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že bylo žalobkyni kladeno za vinu, že v kontrolované provozovně došlo k použití přístroje autorefraktometru, ani že by samotné použití autorefraktometru bylo kvalifikováno jako přestupek dle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, jak dovozuje žalobkyně.
56. Z výroku rozhodnutí krajského úřadu jasně a zřetelně vyplývá, že ten (a poté i žalovaný) kladl žalobkyni za vinu, že provedla vyšetření a měření zraku autorefraktometrem, tj. že poskytla zdravotní služby, aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla oprávnění. Z odůvodnění obou správních orgánů je pak zřejmé, že posuzovaly činnost žalobkyně spočívající v provedení vyšetření a měření zraku prostřednictvím přístroje autorefraktometru, což vyhodnotily jako činnosti vyhrazené optometristovi nebo očnímu lékaři.
57. Z ničeho tedy nevyplývá, že by krajský úřad kladl žalobkyni za vinu samotné použití přístroje autorefraktometr. Krajský soud proto námitku, že se žalovaný zcela odchýlil od původního vymezení projednávaného skutku a jeho posouzení krajským úřadem, důvodnou neshledal.
58. Dle žalobkyně se žalovaný dostatečně nevypořádal ani s námitkou týkající se nesprávnosti závěrů krajského úřadu ohledně podkladů jeho rozhodnutí, konkrétně písemného vyhotovení výsledku měření zraku autorefraktometrem, neboť ručně psané poznámky nejsou výstupem (ani přepisem výsledků) z autorefraktometru.
59. Žalovaný se k výsledku měření, tj. k příloze k protokolu o kontrole, vyjádřil na straně 6 svého rozhodnutí, kde uvedl, že poté, co proběhlo měření zraku pomocí autorefraktometru, byl zrak členky kontrolní skupiny prověřen pomocí optotypů, a „příloha č. 3 protokolu o kontrole obsahuje výsledek vyšetření zraku za pomoci obou výše uvedených metod, kdy při použití optotypů se obvykle vychází z údajů refraktometru a následně se tyto údaje prověřují právě za pomoci optotypů, přičemž příloha č. 3 obsahuje konečný výsledek uvedeného vyšetření (parametry: sféra, cylindr, osa)“.
60. Krajský soud považuje uvedené vyjádření žalovaného za dostatečné a dodává, že není vůbec podstatné, jak byl výsledek měření zraku zaznamenán. Významné je to, že bylo provedeno vyšetření a měření zraku (za pomoci autorefraktometru), přičemž však žalobkyně neměla k poskytnutí takové zdravotní služby oprávnění. Krajský soud znovu

opakuje, že zaměstnankyně žalobkyně svojí činností provedla vyšetření a měření zraku člence kontrolní skupiny, tj. zjištění, jak dobře vidí a případně v jaké míře je třeba její zrak korigovat, avšak to jsou činnosti vyhrazené optometristovi nebo očnímu lékaři. Vyšetřovat zrakové funkce, provádět metrická vyšetření refrakce oka, určovat refrakční vadu a provádět korekce může optometrista nebo oční lékař, nikoliv oční optik.

61. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítala, že žalovaný se ve svém rozhodnutí nevypořádal dostatečně ani s odvolací námitkou, že krajský úřad nebyl schopen v rámci kontroly ani následného řízení konkrétně vymezit skutek, který byl předmětem vzneseného obvinění. Zároveň namítala, že došlo k porušení jejích práv, když jí byla krajským úřadem určena lhůta vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí, avšak realizaci tohoto práva bránila skutečnost, že krajským úřadem nebyl před vydáním rozhodnutí dostatečně vymezen konkrétní skutek, který byl žalobkyni jako obviněné kladen za vinu.
62. Žalovaný ve svém rozhodnutí k námitce nedostatečně vymezeného skutku (a z toho důvodu tvrzené nemožnosti se vyjádřit k podkladům a k věci), uvedl, že „vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem považuje ve shodě s krajským úřadem za dostatečné vymezení skutku, a to s ohledem na skutečnost, že obviněná není oprávněná provádět měření zraku pomocí autorefraktometru bez ohledu na dílčí nastavení tohoto přístroje či na to v jaké vzdálenosti od rohovky měření probíhá. Pojem měření zraku je nadto velice konkrétní a obviněná se k němu zcela zjevně byla schopná v rozsáhlém odvolání vyjadřovat, tudíž tuto námitku nepovažuje odvolací orgán za důvodnou. Z uvedeného důvodu proto nebylo nutné blíže specifikovat, jakým konkrétním způsobem měření pomocí autorefraktometru probíhalo. Samotnou skutečnost, že měření tímto přístrojem v rámci kontroly krajského úřadu proběhlo, pak obviněná v průběhu řízení žádným způsobem nezpochybňovala.“
63. Nutno konstatovat, že je třeba, aby popis skutku obsahoval přesný popis podstatných okolností, které jsou významné z hlediska právní kvalifikace jednání jako přestupku a které zároveň dovolují toto jednání identifikovat a odlišit od jiných deliktů jednání.
64. Jak je podrobně popsáno při vypořádání předchozího okruhu žalobních námitek, žalobkyni vytýkaný skutek byl po celou dobu správního řízení vymezen stále stejně jako „vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem, a to aniž by pro poskytování takových zdravotních služeb měla vydáno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění k poskytování zdravotních služeb“. Takto byl skutek vymezen zcela srozumitelně a naplňuje kritéria dostatečné specifikace a určitosti. Nelze proto přisvědčit žalobkyni, že by jí takové vymezení skutku bránilo v realizaci práva na vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Rovněž výše citovanou reakci žalovaného na tuto námitku v odůvodnění jeho rozhodnutí shledal krajský soud za zcela dostatečnou.
65. Jestliže žalobkyně namítla i to, že jí žalovaný vytýká, že neoprávněně vstoupila do kompetencí oboru optometrie, ale že ve svých závěrech nijak nespecifikoval, kterou konkrétní činnost vymezenou v ustanovení § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb. měla vlastně provádět, a že již krajský úřad vyzývala k tomuto upřesnění, pak ani tuto námitku krajský soud neshledal důvodnou.
66. Již ve svém rozhodnutí krajský úřad např. v posledním odstavci strany 12 uvedl, že „není podstatné, jaká funkce přístroje refraktometr měla být využita, podstatné je uskutečněné měření zraku přístrojem autorefraktometrem provedené člence kontrolní skupiny ...“

které vedlo k získání hodnot pro pravé oko + 0,25; - 0,75; 165° a pro levé oko - 0,25; - 0,50; 5 °, tedy vedlo k orientačnímu určení refrakční vady měřených očí, kdy takové měření lze podřadit pod činnost vyhrazenou optometristovi podle ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky č. 55/2011 Sb., konkrétně pod určování refrakční vady“.

67. I na jiných místech rozhodnutí krajského úřadu zaznělo, pod jakou činnost optometristy lze činnost provedenou žalobkyní podřadit, např. na straně 7 krajský úřad uvedl, že „měření zraku přístrojem autorefraktometrem, které bylo člene kontrolní skupiny krajského úřadu provedeno dne 31. 8. 2020 v provozovně ..., tak lze považovat za jednu z metod, která vede k (orientačnímu) určení refrakční vady oka“ a dále na stejné straně, že „za situace, kdy měření zraku přístrojem autorefraktometrem, které bylo člene kontrolní skupiny krajského úřadu provedeno dne 31. 8. 2020 ..., vedlo k orientačnímu určení refrakční vady měřených očí, lze takové měření podřadit pod činnost vyhrazenou optometristovi podle ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky č. 55/2011 Sb., konkrétně pod určování refrakční vady“.
68. Krajský soud uzavírá, že v daném případě provedené vyšetření a měření zraku pomocí přístroje autorefraktometru za popsané situace spadalo mezi služby poskytované nelékařskými zdravotními pracovníky, jednalo se podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách o zdravotní službu. Žalobkyně neměla k poskytování této služby oprávnění, poskytovala ji tak v rozporu se zákonem o zdravotních službách, a naplnila proto skutkovou podstatu přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

V. Závěr a náklady řízení

69. S ohledem na shora uvedené krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.
70. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a ze spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 28. července 2022

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu