



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně **DOKTOR KLAIN s.r.o.**, IČ 24775428, se sídlem Biskupský dvůr 2095/8, Praha 1, zast. Mgr. Davidem Hejzlarem, advokátem, se sídlem 1. máje 97/25, Liberec, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2021, č. j. MZDR 31813/2021-2/PRO, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 7. 2022, č. j. 30 Ad 15/2021-59,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Krajský úřad Královéhradeckého kraje rozhodnutím ze dne 27. 5. 2021, č. j. KUKHK-6475/ZD/2021-19, uznal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 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“), kterého se dopustila tím, že v rozporu s § 11 odst. 2 téhož zákona nejméně ke dni kontroly, tj. 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 tento přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 50.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 8. 2021, č. j. MZDR 31813/2021-2/PRO, podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změnil toto prvoinstanční rozhodnutí tak, že uložil žalobkyni pokutu ve výši 25.000 Kč, a ve zbytku jej podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu potvrdil.

[3] Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 28. 7. 2022, č. j. 30 Ad 15/2021-59, žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného zamítl jako nedůvodnou.

[4] Podle krajského soudu není sporu o tom, že žalobkyně měla pro kontrolovanou provozovnu živnostenské oprávnění k vázané živnosti oční optika, a nikoliv k poskytování zdravotních služeb, v důsledku čehož pro výkon profese optometristy kvalifikační požadavky podle zákona o zdravotních službách nesplňovala. Skutečnost, že zaměstnankyně žalobkyně prováděla u členky kontrolní skupiny měření zraku, vyplývá z protokolu o kontrole, podle něhož jí zaměstnankyně provedla „*vyšetření a změření zraku autorefraktometrem a prověřila zrak pomocí optotypů*“, dále jí bylo 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 nezpochybnila, má však za to, že k tomuto vyšetření a měření byla oprávněna. V projednávané věci tak jde především o posouzení toho, zda skutek popsáný jako „*vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem*“ je zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách, jak tvrdí správní orgány, nebo zda se jedná o výkon vázané živnosti oční optika, jak uvádí žalobkyně. Při řešení této právní otázky dospěl krajský soud k následujícím závěrům:

[5] Ustanovení § 10 odst. 2 vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků (dále jen „vyhláška č. 55/2011 Sb.“), 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 do výše uvedené činnosti optometristy spadá, neboť ten může vyšetřovat zrakové funkce. V případě výslovného a zcela konkrétního vymezení určité činnosti jako zdravotnické služby je s ohledem na znění § 3 odst. 2 písm. a) zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), vyloučeno, aby měření zrakové vady spadalo do náplně živnosti optika podle přílohy č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 278/2008 Sb.“), která je vymezena jako měření a vyhodnocení parametrů ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků, neboť se jedná o obecnou definici kompetence optika, s níž je v důsledku zákonného pravidla vyloučena odborná činnost spočívající ve vyšetřování a měření zraku. V této souvislosti krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 As 317/2018-37, v němž se uvádí, že provádění měření zraku refraktometrem představuje zdravotní službu ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o zdravotních službách, k jejímuž výkonu jsou oprávněni oftalmologové a optometristé, přičemž provádí-li takové měření osoba nesplňující kvalifikační předpoklady pro výkon povolání optometristy a oftalmologa, dopouští se poskytování zdravotních služeb bez patřičného oprávnění, a to i tehdy, pokud je držitelem živnostenského oprávnění pro provozování vázané živnosti oční optika podle přílohy č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb.

pokračování

[6] K žalobní námitce, že žalovaný odhlíží od vymezení optometrie uvedeného v ustanovení § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb., z něhož nevyplývá, že by obecně subjektivní metodu měření zraku mohl provádět výhradně optometrista či oční lékař, krajský soud poukázal na zmíněnou zákonnou úpravu živnosti očního optika, která je ve vztahu k měření týkajícího se lidských očí vymezena jako *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*, 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 vyhlášce 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 v tomto směru podstata a účel každé z těchto činností, přičemž měření zraku, které provede oční optik, nemůže subsumovat ta, která má provádět optometrista nebo oční lékař a která mají být podkladem pro činnost očního optika. V tomto směru odkázal krajský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, č. j. 2 As 11/2020-36, a dodal, že členka kontrolní skupiny po vyšetření a změření zraku obdržela výsledek obsahující parametry, na jejichž základě lze orientačně určit, jaká je refrakční vada měřených očí, která způsobuje neostře vidění. Zároveň členka kontrolní skupiny nepřišla do provozovny žalobkyně s podklady o vyšetření zraku od očního lékaře či optometristy, aby oční optik svou činností na takové podklady navázala pro potřeby vyhotovení optického korekčního zdravotnického prostředku (např. brýlí). Naopak zaměstnankyně žalobkyně zrakovou funkci této osoby vyšetřila a provedla činnost vedoucí k orientačnímu určení refrakční vady oka, kterou nelze podřadit pod živnost očního optika, nýbrž spadá do kompetence optometristy či očního lékaře.

[7] Krajský soud se též vypořádal s žalobní argumentací, že do výlučné kompetence optometristy patří pouze objektivní refrakce, kterou je nutno odlišovat od subjektivní refrakce, a že podle závěru žalovaného očního optika nemohou provádět měření zraku, aniž by se zabýval konkrétními funkcemi přístroje autorefraktometru, obsahem pojmu „měření zraku“ a různými metodami zjišťovanými parametry v rámci tohoto měření. Podle krajského soudu nebylo potřeba se těmito hledisky, metodami a funkcemi předmětného přístroje zabývat, neboť v daném případě je klíčové, že žalobkyně svou činností provedla vyšetření zraku, tj. zjištění, jak dobře vyšetřovaná osoba vidí a případně v jaké míře a jak je třeba její zrak korigovat, což jsou činnosti vyhrazené optometristovi či očnímu lékaři. Oční optik sice může využívat stejných měřících metod a pomůcek jako optometrista či oční lékař, avšak rozhodný je odlišný účel takových měření. Oční optik totiž nezjišťuje zdravotní stav vyšetřovaného, nýbrž na základě tohoto zjištění provedeného očním lékařem či optometristou připravuje a individuálně nastavuje budoucímu uživateli patřičný korekční zdravotnický prostředek, jak se uvádí ve zmíněném rozsudku sp. zn. 2 As 11/2020.

[8] Správní orgány podle krajského soudu neuvedly, že v rámci oční optiky lze měřit pouze parametry hlavy, které se netýkají zraku, jak namítá žalobkyně. Tato pasáž rozhodnutí žalovaného byla uvedena v souvislosti s výkladem nařízení vlády č. 278/2008 Sb., ve znění účinném do 30. 6. 2016, které obsahovalo specifikaci náplně činnosti očního optika spočívající v měření a vyhodnocení parametrů hlavy, přičemž žalovaný konstatoval, že ani novelizace, která vypustila slovo „hlavy“, na posouzení věci nic nezměnila. Podstatné je, že

správní orgány žalobkyni vytýkaly činnost spočívající ve vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem, jak vyplývá z příslušných částí jejich rozhodnutí. Ani argumentace žalobkyně, že měření zraku je nedílnou součástí vzdělávacího programu „Diplomovaný oční optik“, není pro posuzovanou věc významná. Jak již správně uvedl žalovaný, podle obsahu tohoto vzdělávacího programu dovede studující správně interpretovat výsledky měření na příslušných přístrojích a na základě naměřených parametrů dovede navrhnout, přizpůsobit a zhotovit korekční pomůcku. Jedná se tedy o pouhou dovednost správné interpretace výsledků měření, nikoliv o dovednost samotného měření.

[9] Dále se krajský soud zabýval žalobní námitkou, že se žalovaný zcela odchýlil od původního vymezení projednávaného skutku a jeho posouzení krajským úřadem, které spočívalo v použití přístroje autorefraktometru, zatímco odvolací orgán nově konstatoval, že není relevantní co, jak a čím bylo v rámci parametrů zraku měřeno. Krajský soud citoval obsah protokolu o kontrole, příkazu, rozhodnutí krajského úřadu i rozhodnutí žalovaného, z nichž dovedl, že po celou dobu správního řízení byl 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“*. Z rozhodnutí krajského úřadu tak nevyplývá, že by žalobkyni bylo kladeno za vinu použití autorefraktometru v kontrolované provozovně ani že by samotné použití tohoto přístroje bylo kvalifikováno jako přestupek podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách.

[10] Podle 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 tohoto přístroje. K tomu krajský soud uvedl, že podle závěru žalovaného poté, co proběhlo měření zraku pomocí autorefraktometru, byl zrak členky kontrolní skupiny prověřen pomocí ortotypů, a příloha č. 3 protokolu o kontrole obsahuje výsledek vyšetření zraku za pomoci obou výše uvedených metod, kdy při použití ortotypů se obvykle vychází z údajů refraktometru a následně se prověřují právě za pomoci ortotypů, přičemž příloha č. 3 obsahuje konečný výsledek uvedeného vyšetření. Toto posouzení žalovaného považoval krajský soud za dostatečné a dodal, že není vůbec podstatné, jak byl výsledek měření zraku zaznamenán. Významné je to, že bylo provedeno vyšetření a měření zraku a žalobkyně neměla k poskytnutí takové zdravotní služby oprávnění.

[11] Krajský soud znovu zopakoval, že žalobkyni bylo po celou dobu správního řízení kladeno za vinu vyšetření a měření zraku autorefraktometrem bez udělení oprávnění k poskytování takových 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 před vydáním rozhodnutí.

[12] Rovněž tak krajský soud neshledal důvodnou žalobní námitku, že žalovaný nespécifikoval, kterou konkrétní činnost vymezenou v ustanovení § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb. měla provádět. Jak již uvedl krajský úřad ve svém rozhodnutí, není rozhodné, jaká funkce autorefraktometru měla být využita, nýbrž je podstatné uskutečněné měření

pokračování

zraku tímto přístrojem provedené člene kontrolní skupiny, které vedlo k orientačnímu určení refrakční vady měřených očí a které lze podřadit pod činnost vyhrazenou optometristovi.

[13] Krajský soud tedy uzavřel, že v daném případě provedení vyšetření a měření zraku pomocí autorefraktometru spadalo mezi služby poskytované nelékařskými zdravotními pracovníky a jednalo se o zdravotní službu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách. Žalobkyně neměla k jejímu poskytování oprávnění, učinila tak v rozporu se zákonem o zdravotních službách a naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[14] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[15] V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu stěžovatelka namítla, že její zaměstnanci poskytování zdravotních služeb neprováděli a neprovádí. Její činnost totiž spočívá v pouhém subjektivním měření, které není upraveno v zákoně o zdravotních službách. Tyto podstatné otázky ovšem žalovaný i krajský soud odmítli řešit, ačkoliv pro správné právní posouzení věci je zásadní pochopit charakter činnosti, která se při samotné kontrole odehrála. Krajský soud citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2022, č. j. 2 As 11/2020-36, podle něhož nelze očního optika postihovat za exces z mezí živnostenského oprávnění, i když součástí jeho činnosti budou nejrůznější 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 pro navazující činnosti očního optika. Přitom právě tuto skutečnost žalovaný ani krajský soud neposuzovali, svá rozhodnutí založili jen na provedení vyšetření a měření zraku autorefraktometrem, prověření zraku pomocí ortotypů a použití autorefraktometru při posuzované činnosti, přičemž zcela pominuli, že oční optik může provádět subjektivní měření zraku, které nijak nenahrazuje činnost optometristy nebo očního lékaře. Subjektivní měření pak odpovídají definici živnosti očního optika, a proto není možné souhlasit s krajským soudem, že jakékoliv měření zraku je vyhrazeno optometristům a očním lékařům.

[16] Podle stěžovatelky tak krajský soud namísto posouzení žalobních námitek pouze opakoval skutečnosti, které nebyly v dané věci předmětem řízení, nesprávně vyložil dotčená ustanovení právních předpisů a při svém rozhodování vyšel z chybného závěru o tom, že oční optik nemůže provádět žádné měření zraku. Přitom sám v napadeném rozsudku uvedl, že rozhodná je podstata a účel příslušné činnosti. Na druhou stranu však odmítl, že by bylo nutné podrobně zkoumat, čemu konkrétně odpovídala činnost v provozovně stěžovatelky a zda skutečně měla charakter úkonu, který nahrazuje činnost optometristy nebo očního lékaře. V tomto směru je tak napadený rozsudek vnitřně rozporný.

[17] Dále stěžovatelka namítla, že v nyní posuzované věci není možné odkazovat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 As 317/2018-37, jak se

domnívá krajský soud. Tento judikát totiž vychází z nesporného skutkového stavu věci, který spočíval v provedení měření zraku přístrojem refraktometrem očním optikem. V dané věci však nebylo správními orgány prokázáno, že skutečně došlo k metrickému vyšetření refrakce oka, které je vyhrazeno optometristům. Naopak stěžovatelka opakovaně poukázala na to, že k takovému měření zraku v její provozovně nedošlo. V tomto směru je nutné poukázat na skutečnost, že příslušný přístroj autorefraktometr má více funkcionalit a správní orgány neprokázaly, a dokonce ani nezkoumaly, jaká konkrétní funkce tohoto přístroje měla být vlastně v posuzovaném případě využita. Přitom je nutné opět zdůraznit, že se o metrické vyšetření refrakce oka nejednalo.

[18] Napadený rozsudek tak považuje stěžovatelka za nezákonný, neboť krajský soud posoudil uvedenou právní otázku nesprávně a v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

[19] Dále stěžovatelka namítla, že popis skutku, který jí byl kladen za vinu, je zcela obecný a neurčitý. Podle krajského soudu se jednalo o vyšetření a měření zraku autorefraktometrem, avšak správní orgány nevysvětlily, proč uvedená činnost byla vymezena optometristům, vyžadovala oprávnění k poskytování zdravotních služeb, a jakým konkrétním jednáním tedy byla naplněna skutková podstata přestupku. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na nutnost podrobnějšího vymezení skutku, kterou dovodil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006, č. j. 6 As 23/2005-66, a komentář k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[20] Ve vztahu k písemnému vyhotovení výsledku měření zraku autorefraktometrem, na které poukázal krajský soud, stěžovatelka uvedla, že pokud by tento přístroj byl skutečně využit k měření zraku, pak by výstup z něho nikdy nemohl vyjít se zaokrouhlením na obě oči na 5 a dále by výsledky tohoto měření přístroj sám vytiskl, což je možné ověřit z návodu k jeho použití. V daném případě se tedy nejednalo o výsledek měření, nýbrž o ručně psané poznámky sloužící k vyhodnocení parametrů ke zhotovení optických korekčních zdravotnických prostředků. Uvedené hodnoty P +0,25; -0,75; 165°; L -0,25; -0,50; 5° jsou pak hodnotami brýlové korekce, nikoliv refrakce oka. Žalovaný i krajský soud ovšem tyto skutečnosti zcela pominuli. Ani daňový doklad č. 202144 s poznámkou o uskutečnění služeb „*měření zraku*“ žádným způsobem neprokazuje, že stěžovatelka provedla měření zraku, které by bylo vyhrazeno optometristům či očním lékařům.

[21] Závěr krajského soudu a skutková zjištění správních orgánů o tom, že stěžovatelka provedla měření funkcí týkajících se metrické refrakce oka, k němuž jsou oprávněni pouze oční lékaři a optometristé, tedy podle ní nemají oporu ve spise, a dokonce jí byly vyvráceny.

[22] Dále stěžovatelka namítla, že z napadeného rozsudku není zřejmé, na základě jakých skutečností dospěl krajský soud k závěru, podle něhož v dané věci došlo k měření zraku jakožto činnosti svěřené optometristovi. Krajský soud jen zcela nekriticky přejal tento závěr žalovaného, ačkoli stěžovatelka zmínila řadu skutečností, které jej vyvracejí. Dokonce krajský soud uvedl, že nebylo třeba se zabývat hledisky, metodami a funkcemi předmětného přístroje, neboť klíčové v daném případě je, zda stěžovatelka svojí činností provedla vyšetření zraku. Přitom neuvedl žádné důvody, proč se odchýlil od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu a dovodil, že oční optik nemůže provádět ani měření zraku subjektivními metodami či měření týkající se lidských očí a k nim přiléhajících částí těla.

pokračování

[23] Nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost je podle stěžovatelky také závěr krajského soudu, že žalovaný jí nekladl za vinu samotné použití autorefraktometru. V jeho rozhodnutí se totiž výslovně uvádí, že není podstatné, jaká funkce tohoto přístroje měla být použita, nýbrž je rozhodné jím uskutečněné měření zraku. Stěžovatelka přitom detailně vysvětlila, že použití autorefraktometru nemohlo vést k získání hodnot P +0,25; -0,75; 165°; L -0,25; -0,50; 5°. Pokud by v tomto směru existovala jakákoliv pochybnost, správním orgánům nic nebránilo, aby tuto skutečnost ověřily například pomocí odborného vyjádření nezávislé osoby. Jím by bylo potvrzeno, že uvedené hodnoty nemohou vycházet z použití autorefraktometru a že se nejedná o hodnoty k orientačnímu určení refrakční vady měřených očí, nýbrž o hodnoty brýlové korekce.

[24] Podle stěžovatelky není zdůvodnění rozsudku krajského soudu srozumitelné ani v některých jeho dalších částech. V něm se například uvádí, že je možné, aby oční optik používal stejné měřicí metody a pomůcky jako optometrista, avšak tuto eventualitu krajský soud dále nepřipouští.

[25] Krajský soud se tedy dostatečně nevypořádal s žalobními argumenty a na určitých místech jsou jeho závěry vnitřně rozporné, a proto je podle mínění stěžovatelky napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný.

[26] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[27] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti s napadeným rozsudkem plně ztotožnil. Konkrétně uvedl, že vymezení projednávaného skutku zůstalo po celou dobu řízení shodné a spočívalo ve skutečnosti, že stěžovatelka provedla vyšetření a měření zraku, tedy poskytla zdravotní služby, aniž by k této činnosti měla uděleno pravomocné povolení. Jinými slovy řečeno, skutečnost, že se tak stalo prostřednictvím přístroje autorefraktometru, je stejně jako to, že se tak stalo nejméně ke dni kontroly na adrese její provozovny, pouze konkrétní specifikací projednávaného skutku, což je seznatelné i z rozhodnutí krajského úřadu.

[28] Skutkový stav má žalovaný za dostatečně zjištěný. Ostatně sama stěžovatelka vydala daňový doklad za provedenou službu, kterou označila jako „měření zraku“. Ve vztahu k této skutečnosti žalovaný odkázal na napadený rozsudek, jehož příslušné pasáže citoval.

[29] Dále žalovaný s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2019, č. j. 8 As 317/2018-37, uvedl, že stěžovatelka nebyla v rámci své živnosti k nabízení a provádění měření zraku přístrojem refraktometrem oprávněná, což ani být nemohla, neboť tato služba je vyhrazena zdravotnickým pracovníkům, konkrétně optometristům a oftalmologům. Neobstojí tak tvrzení stěžovatelky, že oční optik může provádět subjektivní měření zraku, která však nijak nenahrazují činnost optometristy nebo očního lékaře.

[30] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[31] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka uplatnila důvody kasační stížnosti uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[32] Podle písm. a) zmíněného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.* Podle písmena b) *téhož ustanovení kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.* Podle písmena d) *téhož ustanovení kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[33] Podstata projednávané věci spočívá v posouzení, zda stěžovatelka, která má živnostenské oprávnění k vázané živnosti oční optika, provedením vyšetření a měření zraku přístrojem autorefraktometrem ve své provozovně poskytovala zdravotní služby bez příslušného oprávnění, a dopustila se tak přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách.

[34] Podle § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona 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.* Takovými zvláštními zákony jsou také zákon o zdravotních službách a zákon 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 o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nelékařských zdravotnických povoláních), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“).

[35] Podle § 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 ustanovení je zdravotní péčí 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.*

pokračování

[36] Podle § 11 odst. 2 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních platí, že za výkon povolání optometristy se považuje činnost v rámci diagnostiky a korekce očních refrakčních vad a poradenství a aplikace kontaktních čoček. Detailnější výčet činností spočívajících ve výkonu povolání optometristy obsahuje § 10 vyhlášky č. 55/2011 Sb.:

(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.

[37] Naproti tomu obsahovou náplní vázané živnosti očního optika je podle Přílohy č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb. následující činnost:

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, přepočet 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 obrub, doporučení vhodných druhů a úprav brýlových čoček. V rámci živnosti lze provádět též prodej a opravy brýlových obrub, 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).

[38] Na základě této právní úpravy považoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2022, č. j. 2 As 11/2020-36, za „zjevné, že zákonná úprava živnosti očního optika výslovně počítá s tím, že oční optik 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. 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 nejrůznější 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.“.

[39] V předchozím rozsudku ze dne 20. 11. 2019, čj. 8 As 317/2018-37, Nejvyšší správní soud přímo dovodil, že provádění měření zraku refraktometrem představuje zdravotní službu ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o zdravotních službách, k jejímuž výkonu jsou oprávněni oftalmologové a optometristé (§ 11 odst. 2 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních). Proto provádí-li takové měření osoba nesplňující kvalifikační předpoklady pro výkon povolání optometristy či oftalmologa, dopouští se poskytování zdravotních služeb bez patřičného oprávnění (§ 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách), a to i tehdy, pokud je držitelem živnostenského oprávnění pro provozování vázané živnosti očního optika (příloha č. 2 nařízení vlády č. 278/2008 Sb.).

[40] Tyto judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti přímo nezpochybnila a jen brojila proti jejich aplikaci na nyní posuzovanou věc s ohledem na její údajnou skutkovou odlišnost. Ta má spočívat ve skutečnosti, že posuzovaným skutkem došlo toliko k subjektivnímu měření zraku nenahrazujícímu činnosti optometristy či očního lékaře, při němž nebylo provedeno metrické vyšetření refrakce oka přístrojem autorefraktometrem, který má i jiné funkcionality dovolené k užívání očním optikům. V tomto ohledu stěžovatelka argumentuje tím, že naměřené veličiny P +0,25; -0,75; 165°; L -0,25; -0,50; 5° jsou hodnotami brýlové korekce, nikoliv refrakce oka a že pokud by uvedený přístroj byl skutečně využit k měření zraku, pak by výstup z něho nemohl vyjít se zaokrouhlením na obě oči na 5 a dále by výsledky tohoto měření přístroj sám vytiskl. Těmito skutečnostmi se podle stěžovatelky krajský soud nezabýval a skutková zjištění správních orgánů o provedení měření funkcí týkajících se metrické refrakce oka nemá oporu ve spisech, v důsledku čehož je nesprávný právní závěr učiněný ve správním i žalobním řízení o tom, že stěžovatelka poskytovala ve své provozovně zdravotní služby spadající do oborů oftalmologie a optometrie, ke kterým neměla uděleno pravomocné rozhodnutí o udělení oprávnění podle zákona o zdravotních službách.

pokračování

[41] V průběhu správního řízení si však krajský úřad opatřil podklady běžně dohledatelné na internetu, z nichž vyplývá, že veličiny P +0,25; -0,75; 165°; L -0,25; -0,50; 5° znamenají popořadě hodnoty sférických dioptrií, cylindru a osu cylindru, na jejichž základě lze orientačně určit, jaká je refrakční vada měřených očí, která způsobuje neostře vidění, přičemž se rozlišuje dalekozrakost, krátkozrakost a astigmatismus. Dále si krajský úřad vyžádal stanovisko Společenstva českých optiků a optometristů ze dne 6. 3. 2017, č. K 2017-7, v něm se uvádí, že *„autorefraktometr je přístroj pro objektivní měření refrakce optického systému oka. Jeho používání patří do kompetencí zdravotnických pracovníků (optometrista/oftalmolog), kteří mohou tento přístroj používat, měřit s jeho použitím, vyhodnocovat a interpretovat výsledky měření. ... Autorefraktometr je obvykle sofistikovaný přístroj, který vyše do měřeného oka rovinnou vlnoplochu s vlnovou délkou v blízké IČ oblasti, tato je odražena na sítnici, odražená vlnoplocha je detekována senzorem a vyhodnocena specializovaným softwarem k určení objektivního stavu optického systému měřeného oka. Použití tohoto přístroje patří k základním úkonům stanovení refrakce oka pro potřeby stanovení případné korekce refrakční vady oka, na který musí nutně navázat další úkony pro stanovení potřebné korekce zraku jako celku. S tímto přístrojem je prováděno vyšetřování zrakové funkce a provádění metrického vyšetření oka. Použití autorefraktometru patří do kompetencí optometristy nebo oftalmologa.“*

[42] Z těchto listin, zejména odborného stanoviska spolku sdružujícího fyzické a právnické osoby působící na českém území v oborech nejenom optometrie, nýbrž i oční optiky, tedy jednoznačně vyplývá, že autorefraktometr neslouží k subjektivnímu měření zraku, nýbrž k metrickému vyšetření oka, a jeho užívání patří k základním úkonům stanovení refrakce oka pro potřeby případné korekce refrakční vady oka. Krajský úřad tedy nepochybil, když na základě uvedených důkazních prostředků a s poukazem na zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 317/2018 dovedl, že provedením vyšetření a měření zraku autorefraktometrem stěžovatelka neoprávněně poskytla zdravotní služby vyhrazené optometristům a očním lékařům.

[43] Stěžovatelka v odvolacím ani soudním řízení s obsahem zmíněných důkazů nepolemizovala ani nepředložila žádné listiny, které by byly způsobilé vyvrátit správnost závěrů z nich učiněných. Za této situace krajský soud postupoval správně, když bez dalšího vycházel ze skutečnosti, že provedení a vyšetření zraku pomocí přístroje autorefraktometru představovalo zdravotní službu ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách. Zároveň v této souvislosti příležitostně poukázal na to, že členka kontrolní skupiny nepřišla do provozovny stěžovatelky s podklady o vyšetření zraku od očního lékaře či optometristy, aby na jejich základě oční optika vyhotovila optický korekční zdravotnický prostředek (např. brýle). Naopak zaměstnankyně stěžovatelky vyšetřila zrakovou funkci této osoby a provedla činnost vedoucí k orientačnímu určení refrakční vady oka. I tato skutečnost svědčí jednoznačně o tom, že uvedeným skutkem nemohla stěžovatelka vykonávat činnost náležející do kompetence očního optika. Za této situace krajský soud na základě skutkového stavu náležitě a dostatečně zjištěného správními orgány učinil spolehlivý a dostatečně odůvodněný závěr, podle něhož stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách.

[44] K dalším kasační námitkám postačí uvést, že popis skutku, který byl stěžovatelce kladen za vinu, je naprosto určitý a dostatečný, neboť s ohledem na zmíněné dokazování již samotné vyšetření a měření zraku autorefraktometrem představovalo poskytnutí zdravotní

služby, k níž nebyl oční optik oprávněn. Stěžovatelka pak nekonkretizovala, v jakých dalších částech má být napadený rozsudek nesrozumitelný. Zmínka krajského soudu, že oční optik může používat stejné měřicí metody a pomůcky jako optometrista či oční lékař, přitom nevylučuje jeho závěr učiněný v žalobním řízení, neboť jak sám správně uvedl, je vždy rozhodný účel měření, jenž u očního optika nespočívá ve zjišťování zdravotního stavu vyšetřovaného, nýbrž v přípravě a nastavení patřičného korekčního zdravotního prostředku na základě vyšetření provedeného očním lékařem či optometristou.

[45] Lze tedy shrnout, že krajský soud posoudil příslušnou právní otázku správně a správně ani žalobní řízení nebyla zatížena vadami, která by měla vliv na zákonnost v nich vydaných rozhodnutí. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s. proto nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu