



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Viktora Kučery ve věci žalobkyně: **SochORL s. r. o.**, se sídlem Počernická 58, Praha 10, zastoupena advokátem Vladislavem Jirkou, Ph.D., se sídlem Václavské náměstí 64, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 5. 2023, č. j. 57 A 22/2022-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (stěžovatelka) je poskytovatelkou zdravotních služeb. Mimo jiné testovala na Covid-19. Testy prováděla jak ve svých zařízeních, tak poskytovala službu, kdy si pacient prováděl antigenní samotest sám doma. V takovém případě zaměstnanec stěžovatelky test dozoroval a vyhodnocoval prostřednictvím videohovoru. Výsledky všech testů poté vkládala do Informačního systému infekčních nemocí (ISIN).

[2] Krajský úřad Jihočeského kraje rozhodnutím ze dne 29. 3. 2022 uložil stěžovatelce nápravné opatření k odstranění nedostatku zjištěného při kontrole podle § 109 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). Stěžovatelce uložil nehlásit do ISIN výsledky antigenního testu na Covid-19 provedeného prostřednictvím videohovoru.

[3] V průběhu řízení krajský úřad provedl také výslech svědkyně, která u stěžovatelky podstoupila online test na Covid-19. Svědkyně byla zaměstnána na krajském úřadě Jihočeského kraje na pozici referentky na zdravotním odboru. V době podání svědectví byla na mateřské dovolené.

[4] V odůvodnění svého rozhodnutí krajský úřad uvedl, že prováděné online testování nelze považovat za poskytování zdravotních služeb. Podle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZDR 60890/2020-2/MIN/KAN, měli povinnost hlásit do ISIN výsledek antigenního testu pouze poskytovatelé, kteří vyšetření provedli. Při online testu však nelze dovodit, že by vyšetření provedl poskytovatel.

[5] Žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. Neshledal žádné vady řízení a měl za to, že rozhodnutí krajského úřadu je správné.

[6] Krajský soud žalobu stěžovatelky také zamítl. Ani on neshledal v postupu správních orgánů žádné vady řízení. Ztotožnil se se správními orgány i v tom, že jednáním stěžovatelky docházelo k porušování povinnosti formulované v mimořádných opatřeních. Konkrétně šlo o povinnost hlásit výsledky antigenního testu do ISIN pouze u testů, které poskytovatelé sami provedli.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatelka se proti rozsudku krajského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně vznesla následující kasační námitky:

1. Krajský soud se chybně vypořádal s námitkami týkajícími se nezákonnosti důkazního prostředku výslechem svědkyně. Správní orgány neprovedly důkazy navržené stěžovatelkou k vyvrácení tvrzení svědkyně.
2. Správní orgány řádně nerozhodly o její námitce podjatosti.
3. Krajský soud nesprávně posoudil věcné námitky stěžovatelky. Stěžovatelka hlášení výsledků antigenních testů do ISIN prováděla v souladu s právními předpisy.

[8] Žalovaný navrhl kasační stížnosti zamítnout. Poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí a napadeného rozsudku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

Výslech svědkyně

[9] V řízení před krajským úřadem byla vyslechnuta svědkyně, zaměstnankyně krajského úřadu, odboru zdravotnictví, toho času na mateřské dovolené, která podstoupila u stěžovatelky online test na Covid-19. Ve své svědecké výpovědi popsala průběh testu. Z výpovědi krajský úřad zjistil, že stěžovatelka provádí online testování a výsledky zapisuje do

pokračování

ISIN. Stěžovatelka namítá jednak procesní vady v provádění tohoto důkazu a jednak rozporuje věrohodnost svědkyně.

[10] Nejvyššímu správnímu soudu předně není příliš zřejmé, kam tato argumentace stěžovatelky, zpochybňující provedení důkazu a jeho vypovídací hodnotu, směřuje. Z výsledku svědkyně správní orgány zjistily pouze skutečnost, že stěžovatelka poskytovala službu online testování přes videokameru a výsledky hlásila od ISIN. Tato skutečnost přitom vyplývá z řady dalších důkazů, mimo jiné ze samotných vyjádření stěžovatelky. Například v rámci kontroly na místě dne 3. 11. 2021 zástupci stěžovatelky popisovali průběh online testování a sdělili, že výsledky jsou ihned zapsány do ISIN. Nakonec to, že poskytovala službu online testování a výsledky zapisovala do ISIN, stěžovatelka ani v rámci celého řízení nepopírá. Proč poté stěžovatelka brojí proti svědecké výpovědi, ze které vyplývá jen to samé, co sama tvrdí, zůstává nevysvětleno.

[11] V každém případě Nejvyšší správní soud předně uvádí, že na námitky stěžovatelky ohledně výsledku svědkyně, které opakuje v kasační stížnosti, přiléhavě již odpověděl krajský soud. Nejvyšší správní soud se s jeho názory plně ztotožňuje a odkazuje na ně (body 22-26 rozsudku krajského soudu).

[12] Krajský soud k předvolání svědkyně uvedl, že svědkyně byla patrně předvolána ústně svými kolegy. Ačkoliv je takový postup správního orgánu nestandardní a nekoresponduje s § 59 správního řádu, tak to nemá vliv na zákonnost svědecké výpovědi. Stěžovatelka nebyla nijak zkrácena na svých veřejných subjektivních právech nesprávným způsobem předvolání svědkyně. S tímto Nejvyšší správní soud plně souhlasí. Smyslem úpravy § 59 správního řádu (písemného předvolání, lhůty, poučení o nedostavení se atd.) je ochrana práv svědka. Pokud tyto podmínky nejsou splněny, není možné poté svědka postihnout za nedostavení se k výsledku, ať již předvedením či pokutou. Toto ustanovení se však nedotýká práv třetí osoby (zde stěžovatelky), o níž svědek vypovídá. Jak správně uvedl krajský soud, z pohledu práv stěžovatelky je podstatné, že její zástupce byl výsledku přítomen a mohl svědkyni klást otázky.

[13] Krajský soud také trefně poznamenal, že není rozhodné, jakým způsobem krajský úřad prvně pojal zájem o zjištění, jaké zdravotní služby stěžovatelka poskytuje a jaké výsledky zadává do systému ISIN. Rozhodné je, aby správní orgán vytvořil přesvědčivý obraz o skutkových událostech, který má oporu v zákonných důkazech. Je tedy i nepodstatné, jak se krajský úřad dozvěděl o tom, že svědkyně u stěžovatelky podstoupila online testování. Podle své výpovědi o něm svědkyně řekla svým kolegům na krajském úřadě. Na tom nelze spatřovat nic nezákonného.

[14] Pokud jde o vazby svědkyně na odbor krajského úřadu, který vydal rozhodnutí v tomto řízení, tak krajský soud uvedl, že svědkyně byla toho času na mateřské dovolené a nijak se nepodílela na správním řízení. Stěžovatelka má nicméně pravdu v tom, že skutečnost, že svědkyně byla po celou dobu na mateřské dovolené, úplně nevyplývá ze svědecké výpovědi svědkyně. Výpověď je ohledně zaměstnání svědkyně u krajského úřadu nejasná. Svědkyně totiž zmiňovala jak to, že byla na mateřské dovolené, tak i to, že v lednu 2022 byla zaměstnaná na krajském úřadě, kde se dozvěděla o online testování. Poté ještě

mluví o časově nespecifikovaných sedmi dnech svého působení na krajském úřadě. Řízení před správním orgánem probíhalo od září 2021 a svědkyně byla vyslechnuta 31. 1. 2022.

[15] Nicméně tato nejasnost není podstatná. I kdyby svědkyně skutečně na krajském úřadě v lednu 2022 pracovala, tak to nezpůsobuje vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, ani nezpochybňuje zjištěný skutkový stav. Svědkyně nepůsobila v daném řízení jako úřední osoba. Obecně nelze říci, že zaměstnanec krajského úřadu nemůže svědčit v řízení, které tento krajský úřad vede. Smyslem svědecké výpovědi je zjištění skutkových okolností, které svědek vnímal svými smysly. Přitom i zaměstnanec může mít relevantní poznatky jako svědek ohledně nějakého případu projednávaného jeho úřadem. Samozřejmě vazba zaměstnance na správní orgán by měla být poté zohledněna při vyvozování závěrů z takové svědecké výpovědi. Jak nicméně již správně podotkl krajský soud, tak skutkové závěry správních orgánů se zakládaly i na jiných důkazech. V žádném případě nebyla skutková zjištění vyvozována pouze z výsledku svědkyně.

[16] V tomto kontextu je podstatné si uvědomit, co jsou relevantní skutkové závěry, které vedly k uložení nápravného opatření. Těmi je skutečnost, že stěžovatelka poskytovala službu online testování na Covid-19 a výsledky zapisovala do ISIN. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, tento závěr stěžovatelka ani nezpochybňuje. V tomto ohledu tedy skutkový stav byl zjištěn dostatečně a nebyl žádný důvod provádět stěžovatelkou navržené důkazy k vyvrácení tvrzení svědkyně. Bylo by to nadbytečné. I kdyby stěžovatelka tvrzení svědkyně o tom, že u stěžovatelky podstoupila online test a že byl zaznamenán v aplikaci Tečka, úspěšně vyvrátila, nemělo by to dopad na relevantní skutková zjištění, které se zakládají i na jiných důkazech.

[17] Tyto námitky stěžovatelky jsou tedy nedůvodné.

Námitka podjatosti

[18] Stěžovatelka podáním ze dne 3. 2. 2022 uplatnila námitku podjatosti všech zaměstnanců krajského úřadu. Krajský úřad námitku podjatosti vypořádal sdělením ze dne 23. 2. 2022.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že krajský úřad pochybil, pokud námitku podjatosti nevypořádal formou usnesení podle § 14 odst. 3 správního řádu. Podstatné však je, že námitka podjatosti byla vypořádána a krajský úřad k ní zaujal jasné stanovisko. Tento názor navíc v odvolacím řízení přezkoumal i žalovaný a se zamítnutím námitky se ztotožnil. Žalovaný doplnil, že argumentace stěžovatelky ohledně svědkyně a jejího vztahu k zaměstnancům krajského úřadu nezakládají důvod pro vyloučení všech úředních osob. I tuto část argumentace vznesené stěžovatelkou v námitce podjatosti tedy správní orgány vypořádaly.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že samotné pochybení krajského úřadu ohledně formy rozhodnutí není vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Krajský soud tedy správně rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu nezrušil.

Věcné námitky

pokračování

[21] Podle čl. I mimořádného opatření ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZDR 60890/2020-2/MIN/KAN a obdobně podle čl. V mimořádného opatření ze dne 28. 5. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-29/MIN/KAN bylo „všem poskytovatelům zdravotních služeb, kteří provádí vyšetření na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2 prostřednictvím POC antigenních testů nařízeno informaci o každém výsledku POC antigenního testu na stanovení přítomnosti antigenu viru SARS-CoV-2 bezodkladně elektronicky hlásit do Informačního systému infekčních nemocí (ISIN).“

[22] Podle žalovaného, s čímž se krajský soud ztotožnil, v případě online testů neměly být výsledky hlášeny do ISIN, neboť poskytovatel vyšetření sám „neprováděl“.

[23] Stěžovatelka za chybné považuje, že žalovaný ve své argumentaci odkázal také na čl. I. bod 16 písm. e) mimořádného opatření č. j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN. Podle něj pro vstup do vymezených prostor a pro účast na hromadných akcích osoba musela jedním z uvedených způsobů prokázat svou bezinfekčnost. Jedním ze způsobů, zmíněným právě v písm. e) tohoto ustanovení bylo podstoupení rychlého antigenního testu „za dozoru zdravotnického pracovníka prostřednictvím online služby nejdéle před 24 hodinami“. Z formulace „za dozoru zdravotnického pracovníka“ žalovaný dovozoval, že test nebyl zdravotnickým pracovníkem prováděn. Stěžovatelka zdůrazňuje, že rozsudkem ze dne 6. 1. 2022, č. j. 8 Ao 36/2021-79, Nejvyšší správní soud shledal, že mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 8. 2021, č.j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN, bylo v části čl. I bodu 16 písm. e) ve slovech „nejdéle před 24 hodinami“ v rozporu se zákonem.

[24] Podle Nejvyššího správního soudu však důvod nezákonnosti sporného ustanovení mimořádného opatření, jak jej shledal v rozsudku č. j. 8 Ao 36/2021-79, nemá vliv na nyní posuzovanou věc. Důvodem nezákonnosti byla neodůvodněná rozdílná doba platnosti samotestů oproti testům prováděným zdravotnickým pracovníkem, které měly platnost 72 hodin. Nezákonnost spočívala výlučně v absenci odůvodnění mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud neřešil otázku diskriminace věcně. Nijak se tedy nevyjadřoval k tomu, zda mezi těmito dvěma druhy testů lze rozlišovat. Již vůbec se nevyjadřoval k tomu, zda je provedení online testu zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách či nikoliv, jak výslovně poznamenal v bodě 22 rozsudku. Z tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu tedy nic pro nyní posuzovaný případ neplyne.

[25] Žalovaný čl. I. bod 16 písm. e) mimořádného opatření č. j. MZDR 14601/2021-23/MIN/KAN použil pouze jako výkladovou pomůcku, aby odlišil „provádění“ testu poskytovatelem zdravotních služeb a provádění samotestu online „za dozoru“ zdravotnického pracovníka. Na správnosti této argumentace rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 8 Ao 36/2021-79, žádný vliv neměl, jak správně uvedl krajský soud.

[26] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že účelem povinnosti hlásit výsledky testů do ISIN byl sběr dat pro monitorování průběhu epidemie a vyhodnocování přijatých mimořádných opatření (viz odůvodnění mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 21. prosince 2020, č. j. MZDR 60890/2020-1/MIN/KAN, které bezprostředně předcházelo mimořádnému opatření ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZDR 60890/2020-2/MIN/KAN). Výsledky testů v ISIN byly také rozhodující pro vydávání evropských certifikátů o bezinfekčnosti (tzv. Covid pasů).

[27] Nejvyšší správní soud má tak za to, že existoval silný veřejný zájem na přesnosti dat v ISIN. Závěr žalovaného a krajského soudu, aby do ISIN byly zaznamenávány pouze výsledky testů, které skutečně provedl poskytovatel zdravotních služeb, je tak v souladu s účelem této úpravy. Jak uvedl krajský soud, pouze u testů provedených v provozovně poskytovatele zdravotních služeb lze garantovat správnost výsledku na nejvyšší možné úrovni. Online testy si provádějí pacienti sami doma s testy, které si sami obstarali. Poskytovatel nemůže na stejné vysoké úrovni garantovat výsledek, protože mimo jiné neví, kde pacient test pořídil a jak byl skladován, což ovlivňuje jeho spolehlivost.

[28] Vzhledem k právě uvedenému účelu tohoto opatření nelze přisvědčit stěžovateli, že v každém případě plnila svou povinnost hlásit výsledky testů do ISIN a nemůže vadit, že případně navíc hlásila i výsledky online testů. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že problém není pouze nehlášení výsledků testů, ale i hlášení výsledků testů, které hlášeny být neměly. To totiž negativně ovlivňuje spolehlivost údajů v této databázi. To mohlo mít nepříznivé důsledky pro plánování strategie potírání nemoci Covid-19. Potažmo mohlo přímo oslabovat opatření proti šíření nemoci, pokud certifikáty bezinfekčnosti byly vydávány osobám, u kterých byla průkaznost negativních testů nižší ve srovnání s testy prováděnými poskytovateli zdravotních služeb.

[29] Pokud jde o stanovisko Ministerstva zdravotnictví, které již v tiskové zprávě z 13. 8. 2021 upozorňovalo, že výsledky online testů se nemají hlásit do ISIN, tak její relevanci se již zabýval krajský soud. Krajský soud uvedl, že skutečně šlo o neformální a nezávaznou listinu. Stěžovatelka v kasační stížnosti na tento názor nijak nereaguje, pouze opakuje svou žalobní argumentaci. Takto však v kasační stížnosti postupovat nelze. Kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu, na který musí stěžovatel reagovat. Opakování žalobní argumentace není přípustná kasační námitka. Lze nicméně dodat, že správní orgány vycházely z platných a účinných právních předpisů. Z jejich rozhodnutí nelze nijak dovodit, že by stanovisko Ministerstva zdravotnictví považovaly za závazné. Stanovisko sloužilo pouze pro vysvětlení, že výklad zaujatý správními orgány byl předvídatelný.

[30] Stěžovatelka nakonec namítá, že krajský soud pochybil, pokud měl za to, že testování online nebylo zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách. K tomu však Nejvyšší správní soud poznamenává, že správní orgány rozhodovaly pouze o tom, zda stěžovatelka porušila svou povinnost hlásit výsledky testů do ISIN. Pro tento závěr není otázka, zda jde o zdravotní službu ve smyslu zákona o zdravotních službách, podstatná. Rozhodnutí správních orgánů stojí primárně na výkladu pojmu „provádění“ testu, jak jej používají mimořádná opatření. Ani pro rozsudek krajského soudu není stěžejní otázka, zda online testování je zdravotní službou. Ve stěžovatelkou odkazovaném bodě 31 rozsudku krajský soud sice zmiňuje otázku zdravotní služby, avšak rozebírá zde především argumenty ohledně validity online testu. Ty jsou poté stěžejní pro jeho závěr v následujícím bodě, že online testování neprovádějí zdravotničtí pracovníci.

[31] Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje za vhodné se nyní vyjadřovat k otázce, zda online testování bylo zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách. Tato otázka totiž není pro rozhodnutí ve věci podstatná. Je třeba znovu připomenout, že stěžovatelce bylo uloženo pouze nápravné opatření z důvodu, že do ISIN hlásila výsledky

pokračování

online antigenní testů na Covid. Správní orgány se podrobně nezabývaly otázkou vymezení pojmu zdravotní služba. Jejich rozhodnutí stojí na výkladu pojmu „provádění“ testu na Covid-19. Ani Nejvyšší správní soud tedy nemůže v tomto případě rozhodnout, zda konzultace a další služby přes videohovor či telemedicina obecně je zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly; proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 8. listopadu 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu