

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. C.**, zastoupená Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2014, č. j. MZDR 21254/2014-3/PRO, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2016, č. j. 29 A 43/2014 - 99,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2016, č. j. 29 A 43/2014 - 99, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. 5. 2014, č. j. MZDR 21254/2014-3/PRO, a rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 5. 2. 2014, č. j. KUZL 7175/2014, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 13.142 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Davida Zahumenského, advokáta se sídlem Brno, Burešova 615/6.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Jádrem sporu je právní otázka, zda jednorázové poskytnutí tzv. homeopatického poradenství žalobkyní, coby osobou, jež nemá oprávnění k poskytování zdravotních

služeb, je správním deliktem či nikoli, a zda žalobkyni byla uložena pokuta 15.000 Kč v souladu se zákonem.

[2] V posuzovaném případě žalovaný vydal správní rozhodnutí, označené v záhlaví, jímž snížil pokutu uloženou žalobkyni ze 20.000 Kč na 15.000 Kč, a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje jako správního orgánu 1. stupně. Krajský úřad žalobkyni uložil pokutu za to, že *„poskytla v místě podnikání homeopatické poradenství spočívající ve zjišťování zdravotního stavu, hodnocení okolností, které mohly mít na zdravotní stav vliv, včetně doporučení možné terapie, tedy poskytla zdravotní službu bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb*“, čímž porušila § 11 zák. č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (dále jen „zákon o zdravotních službách“), a dopustila se správního deliktu podle § 115 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[3] Z hlediska skutkového bylo ve správním řízení zjištěno, že k žalobkyni se dne 10. 7. 2012 dostavili Ing. Z. S. se svým nezletilým synem M. S., a E. K. kvůli zdravotním problémům M. S. Žalobkyně, která není lékařka a poskytovala poradenství v oblasti homeopatie, s dítětem vedla rozhovor o různých aspektech jeho života a poskytla mu homeopatický přípravek *Alumina* (dále jen „relevantní skutek“). Posledně uvedenou skutečnost však později žalobkyně popřela, neboť uvedla, že přípravek pouze doporučila (viz protokol o ústním jednání ze dne 13. 3. 2013). Matka dítěte, R. S., se o návštěvě žalobkyně dozvěděla později a konstatovala, že její syn bezprostředně po návštěvě žalobkyně trpěl zdravotními (střevními) potížemi. Dne 5. 10. 2012 se obrátila na správní orgán 1. stupně se stížností na „neetický“ postup žalobkyně. Správní orgán na základě této stížnosti provedl kontrolu a zahájil správní řízení pro podezření ze spáchání správního deliktu podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, jež vyústilo v napadané správní rozhodnutí.

[4] Před vydáním správního rozhodnutí, které bylo napadeno žalobou, žalovaný již jednou ve věci rozhodl tak, že rozhodnutím ze dne 19. 7. 2013, č. j. MZDR 20012/2013-2/PRO, zrušil prvostupňové rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, jímž byla žalobkyni za relevantní skutek uložena pokuta ve výši 20.000 Kč. Žalovaný ve zrušovacím rozhodnutí vytkl správnímu orgánu prvního stupně, že nezjistil dostatečně skutkový stav a že žalobkyně je *„postihována nikoliv za soustavně prováděné poskytování zdravotních služeb, nýbrž za to, že poskytla během jednoho dne zdravotní službu jednomu klientovi – pacientovi*“ (str. 5 rozhodnutí žalovaného).

[5] V dalším řízení však správní orgán 1. stupně na tuto výtku nereagoval a nedoplnil dokazování ohledně soustavné činnosti (podnikání) žalobkyně v delším časovém období. Namísto toho se soustředil na doplnění dokazování pouze ohledně relevantního skutku a jako dodatečné důkazy provedl výslechy svědků Z. S. (otce pacienta), E. K. (družky Z. S.) a obstaral písemné prohlášení R. S. ohledně zdravotního stavu M. S. po návštěvě žalobkyně.

[6] Správní orgán prvního stupně již při zahájení správního řízení dne 15. 2. 2013 vyzval žalobkyni, aby předložila seznam osob, jimž poskytnula homeopatické poradenství v době od 1. 4. 2012 do 28. 11. 2012. Takový seznam však žalobkyně nepředložila. Jak je uvedeno v předchozím odstavci, správní orgán v průběhu řízení potom již věnoval pozornost výlučně relevantnímu skutku, nikoli činnosti žalobkyně v širších souvislostech.

II. Řízení před krajským soudem

[7] Žalobkyně ve své žalobě vytýkala nezákonnost správního rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2014, č. j. MZDR 21254/2014-3/PRO. Podle žalobkyně činnost homeopata nesplňuje znaky zákonné definice „*zdravotní služby*“, zejména proto, že homeopatie je spirituálně laděná a v rukou léčitele se jedná spíše o duchovní službu. Jak v žalobě, tak i v průběhu správního řízení žalobkyně opakovaně tvrdila, že se na ní otec dítěte neobrátil s žádostí o diagnostiku zdravotního stavu a že si byl otec dítěte plně vědom, že vyhledali alternativní poradenství, nikoli zdravotní (službu).

[8] Žalovaný navrhnul zamítnutí žaloby. Podle jeho názoru správní orgán interpretoval zákon o zdravotních službách v souladu s vůlí zákonodárce, který zdravotní služby definoval velice široce. Správní orgány postupovaly v souladu se správním řádem, jestliže zohlednily veřejný zájem spočívající v ochraně pacientů a zjistily skutkový stav, o němž nebyly důvodné pochybnosti.

[9] V následném podání krajskému soudu žalobkyně zdůrazňovala, že výklad pojmu zdravotní služba, prezentovaný žalovaným, „*je natolik rozšiřující, že by podle něj bylo možno za poskytování zdravotních služeb označit jakýkoliv běžný sociální kontakt mezi lidmi*“ a vyslovila znovu nesouhlas, aby homeopatie byla považována za zdravotní službu. Podle žalobkyně nelze coby zdravotní službu označit jakoukoliv více či méně účinnou metodu, která má nebo může mít vliv na zdraví člověka. Žalobkyně uvedla, že „[v] *takovém případě by pak pod definici zdravotní péče a zdravotních služeb spadalo mimo konvenční medicínu i mnoho dalších činností, od homeopatie přes poskytování masáží, trenérských služeb, výživového poradenství až ad absurdum po služby kadeřnické, kosmetické, reiky, jógu, podávání čajů či léčivých bylin, ale také některé náboženské a filosofické směry*.“

[10] Krajský soud žalobě vyhověl a napadené správní rozhodnutí zrušil. Dospěl k závěru, že v posuzovaném případě činnost žalobkyně („*homeopatické poradenství*“) nelze kvalifikovat jako správní delikt - neoprávněné poskytnutí zdravotních služeb, tím spíš ani za něj žalobkyni postihovat.

[11] Krajský soud k tomu uvedl, že právní úprava tohoto typu služeb trpí takovou neurčitostí a nejasností, že s přihlédnutím na práva plynoucí z čl. 26 Listiny základních práv a svobod není možno adresáty veřejnoprávních povinností postihovat, neboť neexistuje dostatečný zákonný základ pro správní trestání v materiálním slova smyslu. Homeopatii jako „nekonvenční metodu“ podřadil pod pojem „léčitelství“ a konstatoval, že právní podklad činnosti léčitelů leží primárně v živnostenském právu, konkrétně je podnikáním v oblasti výroby, obchodu a služeb neuvedených v přílohách 1 až 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), obor „*poskytování služeb osobního charakteru a pro osobní hygienu*“ (bod 78 přílohy 4 živnostenského zákona).

[12] Krajský soud dále zkoumal výskyt pojmu „*homeopatie*“ v českém právním řádu a konkrétně v lékových předpisech. Podle něho tento pojem není žádným právním předpisem výslovně upraven, ačkoli jej některé právní předpisy zmiňují, a není oborem zdravotní péče. Poukázal na stanoviska žalovaného a na to, že žalovaný neorganizuje ani

nepodporuje kurzy homeopatie, nejedná se o účinnou metodu vycházející z poznatků současné vědy a účinnost homeopatické léčby nebyla vědecky ověřena. Naopak § 4 odst. 5 zákona o zdravotních službách stanoví pojem „*náležité odborné úrovně*“, jíž se rozumí poskytování zdravotních služeb podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, při respektování individuality pacienta, s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti. Krajský soud shledal rozpor v postoji žalovaného, jestliže trval na poskytování homeopatie pouze lékaři. Nutno si klást otázku, jak může být u zdravotní služby/péče spočívající v poskytnutí homeopatie garantována náležitá odborná úroveň, nevychází-li tato z pravidel vědy, není-li uznávána a náležitým způsobem vyučována.

[13] Na podporu výše uvedeného odkázal na vyhlášku č. 228/2008 Sb., o registraci léčivých přípravků, která vedle sebe užívá pojmy „*lékař* a „*odborník na homeopatii*“. Pokud by mohla být homeopatie poskytována pouze lékaři, rozumný zákonodárce by pro jednu profesi nepoužíval dva výrazy, navíc v témže oboru práva.

[14] Hodnocení zákonnosti krajský soud uzavřel tím, že přisvědčil argumentaci žalobkyně, že definice „*zdravotních služeb*“ je značně obecná, čistě teoreticky by mohla dopadat na nesčetné množství situací a v otázce správního trestání je třeba hledat rozumný výklad, aby nedocházelo k nadměrné regulaci. Podle krajského soudu z právní úpravy nelze dospět k jednoznačnému závěru o tom, zda homeopatické poradenství tak, jak bylo poskytnuto žalobkyní, bylo poskytnutím zdravotní péče/služby, a tedy k němu měla být žalobkyně vybavena oprávněním krajského úřadu. Za této situace jí nebylo možné uložit správní sankci spočívající v peněžní pokutě.

III. Kasační stížnost

[15] Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) z důvodů, jež podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

[16] Stěžovatel odmítl právní hodnocení věci krajským soudem a označil jeho závěr za nesprávně právně posouzený a nepřezkoumatelný. Co se týče nepřezkoumatelnosti, stěžovatel poukázal na to, že soud nevysvětlil, v čem spatřuje v odůvodnění rozsudku tvrzenou (a) absenci dostatečného zákonného základu pro správní trestání v materiálním smyslu, a (b) neurčitost a nejasnost právní úpravy poskytování zdravotních služeb.

[17] K tomu stěžovatel uvedl, že není účelem skutkových podstat správních deliktů detailně a kazuisticky popsat všechny možné způsoby protiprávního jednání. Jedná-li se o poskytování zdravotních služeb bez oprávnění, není v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*, pokud zákonodárce nespecifikuje všechny myslitelné způsoby neoprávněného poskytování zdravotních služeb. Postačí, je-li zjištěno, že konkrétní osoba poskytovala zdravotní službu a neměla k tomuto účelu oprávnění. To správní orgány učinily a své závěry zdůvodnily.

[18] Stěžovatel dále vyjádřil nesouhlas s tím, že krajský soud při interpretaci dané právní otázky odkazoval na lékové právo [konkrétně na vyhlášku č. 228/2008 Sb., o registraci

léčivých přípravků, jež používá termín „odborník na homeopatii“ – viz příloha č. 4 písm. A odst. 4 písm. m) této vyhlášky] a úvahy soudu označil opět za zčásti nepřezkoumatelné, zčásti nesprávné. Poukázal zejména na to, že lékové právo neupravuje poskytování zdravotních služeb a odmítl výklad krajského soudu.

[19] Podle stěžovatele je nesprávný závěr soudu o tom, že právní podklad činnosti léčitelů (podle soudu tedy i homeopatů) spočívá v živnostenském právu a tato činnost může být vykonávána na základě volné živnosti (viz bod 33 napadeného rozsudku). To je v rozporu s § 3 odst. 2 písm. a) živnostenského zákona, podle něhož „*živností dále není v rozsahu zvláštních zákonů činnost fyzických osob - lékařů, zubních lékařů a farmaceutů, nelékařských zdravotnických pracovníků při poskytování zdravotních služeb a přírodních léčitelů*“ (zvýraznění přidáno).

[20] Závěrem stěžovatel označil za nepřezkoumatelnou argumentaci krajského soudu, že nelze dospět k jednoznačnému názoru ohledně jednání žalobkyně a její deliktní způsobilosti. Vytkl, že krajský soud se omezil pouze na kritiku platné právní úpravy, aniž by formuloval, co je rozumným výkladem § 2 zákona o zdravotních službách a jaké jsou jeho meze. Závěr soudu, že nelze dospět k jednoznačnému závěru, zda byl skutek v posuzované věci poskytnutím zdravotní péče/služby, svědčí o nejistotě soudu i stran jeho vlastní argumentace, v důsledku čehož zrušil žalobou napadené rozhodnutí, aniž by nabídl jiné právní zhodnocení věci. Podle názoru stěžovatele krajský soud ponechal bez povšimnutí mnoho aspektů věci, jako např. ucelenost a znaky homeopatického léčení, jeho terminologií, registraci homeopatických přípravků podle zákona o léčivech lékovou autoritou (u Státního ústavu pro kontrolu léčiv), vnímání homeopatie ze strany pacientů a poskytování homeopatie lékaři.

[21] Stěžovatel proto navrhl zrušení napadeného rozsudku.

IV. Vyjádření žalobkyně

[22] Žalobkyně poukázala na to, že souhlasí s výrokem napadeného rozsudku, nicméně svůj právní názor o nezákonnosti napadeného správního rozhodnutí staví na odlišné právní argumentaci. Podle ní homeopatie nepatří mezi zdravotní služby, protože: (a) jinak by bylo možné označit za zdravotní službu prakticky jakoukoli více či méně účinnou metodu, která má či může mít vliv na zdraví člověka (včetně „*poskytování masáží, trenérských služeb, výživového poradenství až ad absurdum po služby kadeřnické, kosmetické, reiki, jógu, podávání čajů či léčivých bylin, ale také některé náboženské a filosofické směry*“), (b) homeopatie není obsahem zdravotnického vzdělání na vysokých školách, (c) ustanovení § 2636 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, upravuje zvláštní smluvní typ péče o zdraví pro jiné případy poskytování zdravotní péče než ve smyslu zákona o zdravotních službách, (d) stěžovatel nemá zájem zahrnout homeopatii do školní medicíny, takže zde neexistuje „*lékařské zdravotnické vzdělání v homeopatii*“, a (e) z hlediska živnostenského práva se jedná o volnou ohlašovací živnost.

[23] Žalobkyně sice nesouhlasila s odůvodněním napadeného rozsudku, ale současně ve svém vyjádření uvedla, že rozsudek podle ní není nepřezkoumatelný a jeho odůvodnění považuje za jasné, logické a bez vnitřních rozporů. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom sám shledal vadu uvedenou v § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Pokud je tato námitka důvodná, již tato okolnost samotná vede ke zrušení rozsudku krajského soudu. Má-li napadený rozsudek projít testem přezkoumatelnosti, je zapotřebí, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. Jednotlivé atributy přezkoumatelnosti nejsou soudním řádem správním stanoveny, je však možno vycházet z dlouhodobé a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.

[26] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). S tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 Ads 17/2013 – 25).

[27] Krajský soud správně identifikoval zásadní žalobní námitky a vypořádal je v odůvodnění napadeného rozsudku. Ten je tedy vybaven relevantními důvody rozhodnutí, které jsou srozumitelně a strukturovaně vysvětleny.

[28] Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že řízení před správními orgány je zatíženo těžkou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. K této vadě měl přihlédnout z úřední povinnosti i krajský soud, nicméně tak neučinil. Zatížil proto své rozhodnutí vadou, pro kterou Nejvyšší správní soud jeho rozsudek zrušuje. Pochybení stěžovatele shledává Nejvyšší správní soud konkrétně v tom, že skutková zjištění, z nichž stěžovatel v napadeném rozhodnutí vycházel, nemají oporu ve správním spisu, respektive skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

[29] Rozhodnutím stěžovatele byla žalobkyně potrestána za spáchání správního deliktu podle § 114 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. Podle tohoto ustanovení: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 11 odst. 2 poskytuje zdravotní služby bez oprávnění k poskytování zdravotních služeb*.“

[30] Citované ustanovení (§ 11 odst. 2 zákona o zdravotních službách) stanoví podmínky, za nichž lze poskytnout zdravotní služby bez příslušného oprávnění vyžadovaného podle § 11 odst. 1 zákona o zdravotních službách. Tyto podmínky zahrnují např. poskytování odborné první pomoci, poskytování zdravotních služeb v zařízeních sociálních služeb, zajištění převozu osoby ze zahraničí do České republiky a poskytování zdravotních služeb osobami usazenými nebo se sídlem v jiném členském státě Evropské unie. V projednávaném případě není sporu o tom, že činnost žalobkyně v rámci relevantního skutku nespadá pod výjimky uvedené v § 11 odst. 2 písm. a) až d) zákona o zdravotních službách.

[31] Právní otázka, kterou je třeba posoudit, tedy spočívá v tom, zda lze relevantní skutek žalobkyně podřadit pod skutkovou podstatu „*poskytování zdravotních služeb*“ bez příslušného oprávnění ve smyslu § 114 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách.

[32] Na základě správního spisu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že relevantní skutek nemá dostatečnou oporu ve spise a navíc jeho specifikace ve výroku rozhodnutí je příliš obecná, aby mohl být správním deliktem podle § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. Správním orgánům se především nepodařilo dostatečně určitě vymezit obsah relevantního skutku, tím spíš ani prokázat, že by relevantním skutkem došlo k poskytnutí zdravotních služeb.

[33] Skutkové okolnosti, plynoucí z dokazování ve správním řízení, nejsou jasné a existují důvodné pochybnosti o tom, jak se relevantní skutek odehrál, především co vlastně bylo obsahem „*homeopatického poradenství*“ žalobkyně v rámci relevantního skutku. Jinými slovy, správní spis neobsahuje dostatečné informace o tom, co bylo obsahem konkrétní služby poskytnuté žalobkyní M. S. a jeho otci. Není zřejmé, zda obsahem této služby byl jen nezávazný rozhovor o životě a zájmech dítěte (*„jaké má kamarády, jaké se mu líbí barvy*“ - viz odvolání žalobkyně ze dne 12. 12. 2014 proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně ze dne 5. 2. 2014, č. j. KUZL 7175/2014) či zda naopak žalobkyně poskytla určitý druh zdravotní služby (*„předání homeopatického přípravku Alumina*“ – žalobkyně však tvrdí, že přípravek jen „*doporučila*“). Nelze tudíž dospět k jednoznačnému závěru, v čem jednání žalobkyně spočívalo (např. zda a jakým způsobem žalobkyně „*posuzovala zdravotní stav*“ či jaké prováděla činnosti pro „*udržení, obnovení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu*“ ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách).

[34] Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že chápe, proč se stěžovatel, žalobkyně i krajský soud pustili do rozsáhlé polemiky o povaze homeopatie v *abstraktním* slova smyslu; správní orgány totiž používaly bez upřesnění pojem „*homeopatické poradenství*“ a žalobkyně proti tomu ničeho nenamítala, ostatně sama se jako „*homeopat*“ označuje a obecné polemiky se aktivně účastnila. Z těchto úvah ovšem neplyne nic o *konkrétním* skutku a tyto úvahy (jakkoli mohou mít relevanci např. pro veřejnou diskusi o obecné regulaci nekonvenční medicíny v budoucnu) ani neumožňují posoudit zákonnost správní

sankce uložené žalobkyni. Přitom i stěžovatel připouští ve svém rozhodnutí, že pojem homeopatie je velice široký; v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že „*na světě existuje celá řada škol homeopatie s různým přístupem, od těch odmítajících allopatickou (oficiální) medicínu, až po směry spolupracující s konvenční medicínou a nabízející škálu složených homeopatik*“ (str. 7 rozhodnutí žalovaného).

[35] Povinností správních orgánů přitom bylo nespokojit se s obecnými úvahami nad pojmem homeopatie, ale zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řádu), aby byl pojmu „*homeopatické poradenství*“ dodán v konkrétním případě konkrétní obsah. Nejvyšší správní soud připomíná, že úkolem správního orgánu je „*najisto postavit skutkové okolnosti posuzovaného případu a řádně odůvodnit své rozhodnutí. Úkolem soudů ve správním soudnictví je přezkum zákonnosti správních rozhodnutí a správního řízení. Správním soudům nenáleží nahrazovat správní orgán při vyšetřování skutkových okolností pro správní rozhodnutí*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 147/2011 - 137).

[36] Dále Nejvyšší správní soud poznamenává, že i kdyby byl relevantní skutek v rozhodnutí stěžovatele a správního orgánu prvního stupně dostatečně specifikován, aby bylo bez pochybností patrné, že obsah „*homeopatického poradenství*“ v tomto konkrétním případě žalobkyně lze podřadit pod určitý typ zdravotní služby (§ 2 odst. 2 zákona o zdravotních službách), správní orgány nevzaly v úvahu, že relevantní skutek představuje pouze *jedno konkrétní* jednání žalobkyně, omezené v čase, místě a na konkrétní osobu pacienta či klienta.

[37] Skutková podstata správního deliktu, za jehož spáchání byla žalobkyně postihnuta, ve svém gramatickém vyjádření používá vid nedokonavý (tj. kdo „*poskytuje*“ zdravotní služby bez oprávnění, nikoli „*poskytne*“). V tomto případě jde o skutkovou podstatu mířící na neoprávněné podnikání ve zdravotnictví. Podnikání je však definováno jako výdělečná činnost vykonávaná na vlastní účet a odpovědnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak *soustavně* za účelem dosažení zisku (§ 420 odst. 1 občanského zákoníku).

[38] Zrušovací rozhodnutí stěžovatele ze dne 19. 7. 2013 ostatně nasvědčuje tomu, že si byl dobře vědom nutnosti prokázat soustavnou povahu činnosti žalobkyně proto, aby byla za správní delikt eventuálně odpovědná. To vysvětluje výtku stěžovatele, jako odvolacího orgánu, adresovanou správnímu orgánu 1. stupně, že nezjistil dostatečně skutkový stav.

[39] Podle zrušovacího rozhodnutí stěžovatele se správní orgán prvního stupně spokojil se skutkovými zjištěními obsaženými v protokole o kontrole ze dne 28. 11. 2013, z něhož vyplývá, že došlo k setkání mezi žalobkyní, Ing. Z. S., M. S. a E. K. Ze stručného a nejednoznačného popisu setkání ovšem nebylo zřejmé, jakým způsobem měla žalobkyně zdravotní služby poskytnout (a tuto vadu se ani v následujícím řízení nepodařilo odstranit, jak vyloženo výše). Nakonec stěžovatel ve zrušovacím rozhodnutí vytkl, že žalobkyně byla nesprávně „*postihována nikoliv za soustavně prováděné poskytování zdravotních služeb, nýbrž za to, že poskytla během jednoho dne zdravotní službu jednomu klientovi – pacientovi*.“

[40] Správní orgán 1. stupně ovšem tento závazný názor stěžovatele, vyjádřený ve zrušovacím rozhodnutí, nerespektoval, a jednal tak v rozporu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Doplnil totiž dokazování pouze výslechem svědků k relevantnímu skutku (v podrobnostech odstavec 5 tohoto rozsudku), nezabýval se však širšími souvislostmi podnikatelské činnosti žalobkyně, a poté vydal nové rozhodnutí ve věci ze dne 4. 2. 2014, č. j. KUZL 7175/2014, ve kterém sankcionoval žalobkyni za poskytnutí zdravotní služby jednomu pacientovi.

[41] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že správní orgány zatížily řízení vadou, v jejímž důsledku přetrvávají zásadní pochybnosti o skutkové stránce věci. V dalším řízení jsou povinny zjistit, co bylo konkrétním obsahem poskytnuté služby a – pokud hodlají uplatnit správní sankci podle zákona o zdravotních službách – musejí prokázat nejen obsah poskytovaných služeb, ale také jejich soustavnost, čili že se žalobkyně dopustila neoprávněného podnikání. Jelikož z výše uvedených důvodů existují důvodné pochybnosti, že rozhodnutí stěžovatele vychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, jeho zrušení je nezbytné.

[42] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vyjádřil pochybnosti o dostatečné jasnosti právní úpravy poskytování zdravotních služeb podle § 2 až §11 zákona o zdravotních službách. Nejvyšší správní soud ovšem považuje za nutné zásadně korigovat odůvodnění napadeného rozsudku, neboť je přesvědčen, že zásadní pochybení stěžovatele i správního orgánu 1. stupně spočívá v tom, že nedostatečně zjistili skutkový stav věci. Teprve po ustálení skutkového stavu přichází v úvahu jeho právní posouzení, tedy úvaha o tom, zda jednáním žalobkyně došlo k neoprávněnému poskytování zdravotních služeb ve smyslu § 115 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách.

[43] Nad rámec tohoto však Nejvyšší správní soud dodává, že na rozdíl od krajského soudu nepovažuje právní úpravu zdravotních služeb a zdravotní péče za příliš obecnou či nejednoznačnou, aby bylo možné posoudit, zda relevantní skutek je či není zdravotní službou ve smyslu zákona o zdravotních službách.

[44] Úprava zdravotních služeb v zákoně je dostatečně podrobná. Zákon nejprve obecně definuje zdravotní služby (§ 2 odst. 2 a 3 zákona o zdravotních službách) a zdravotní péči (§ 2 odst. 4). Dále rozlišuje druhy zdravotní péče podle její časové naléhavosti (§ 5 odst. 1), podle účelu poskytnutí (§ 5 odst. 2) a různé formy zdravotní péče (§ 6 až § 10). Další zákony podrobně upravují kvalifikaci příslušných zdravotních profesionálů [tedy podmínky získávání a uznávání odborné způsobilosti zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (zák. č. 95/2004 Sb.) a nelékařských zdravotnických povolání (zák. č. 96/2004 Sb.)].

[45] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčuje obecnému názoru stěžovatele, že „*není účelem skutkových podstat správních deliktů detailně a kazuisticky (ani to není v lidských silách) popsat všechny možné způsoby protiprávního jednání. Jedná-li se o poskytování zdravotních služeb bez oprávnění, není v rozporu se zásadou nullum crimem sine lege, pokud zákonodárce nespecifikuje všechny myslitelné či představitelné způsoby neoprávněného poskytování zdravotních služeb.*“ Je také pravdou, že poskytování zdravotních služeb je vedeno hledisky ochrany života a zdraví a stojí na principu monopolizace poskytování zdravotních služeb

na základě oprávnění (které je možno získat při splnění zákonných předpokladů, dosažení určitého vzdělání, atestace, praxe apod.) podle zákona o zdravotních službách.

[46] Nejvyšší správní soud věnoval pozornost argumentům žalobkyně, podle níž je z principu vyloučeno, aby se homeopatie mohla kvalifikovat jako zdravotní služba. Jejím argumentům však přisvědčit nelze. Předně absence formálního vzdělání v oboru homeopatie a fakt, že to není léčebná metoda *lege artis*, nemůže být relevantní, když jde přeci právě o *neoprávněné* poskytování zdravotních služeb. Relevantní je pouze to, zda určité jednání splní zákonná kritéria či nikoli (§ 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách). Správní orgány pak musejí v konkrétních případech posuzovat, zda tato kritéria byla či nebyla splněna.

[47] Dále obecná námitka žalobkyně, že existují nejrůznější obory, které mohou mít pozitivní vliv na lidské zdraví (kosmetika, masáže, atd.), je pochopitelná. Ovšem jen proto, že hranice mezi různými službami, široce se týkajícími lidského zdraví, je neostrá, nelze vyloučit všechny nekonvenční léčebné služby z působnosti zákona o zdravotních službách. Jistě nikoli každá péče o lidské zdraví naplní skutkovou podstatu zdravotních služeb, ale nelze *a priori* vyloučit na základě obecných úvah, že k tomu v konkrétním případě může dojít. Nakonec existence smluvního typu podle občanského zákoníku (§ 2636 a násl.) nemá vliv na veřejnoprávní požadavek oprávnění k poskytovaní zdravotních služeb (viz zásadu dle § 1 odst. 1 OZ, podle níž je „*uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*“).

[48] Pokud však jde o správní trestání, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pro tuto oblast existuje bohatá judikatura Nejvyšší správního soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Tato judikatura klade velký důraz na ústavnost a zákonnost nejen při ukládání trestů, ale i na samotnou kvalitu právních norem zakládajících trestní odpovědnost, a na přiměřené uplatňování ústavních zásad z oblasti „velkého“ práva trestního i na oblast správního trestání. Jednou z těchto zásad je předvídatelnost trestního postihu. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne ze dne 19. 4. 2007, č. j. 2 Afs 176/2006 – 96 uvedl, že: „*Aby postih za správní delikt odpovídal požadavku předvídatelnosti právní regulace a umožnil každému předem „volit“ mezi jednáním v souladu se zákonem (za které nebude postižen) a jednáním v rozporu se zákonem, za něž mu hrozí postih veřejnoprávní sankcí, musí mít dostatečnou možnost předem rozpoznat, jaké jednání je zákonem či judikaturou považováno za zákonné a jaké za protiprávní.*“

[49] Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve svém rozsudku ze dne 21. 1. 2003 ve věci *Veeber proti Estonsku* judikoval, že „*požadavkům čl. 7 Úmluvy odpovídá jen takové vnitrostátní zakotvení trestnosti určitého činu, na základě něhož jednotlivec může vědět ze znění relevantních ustanovení, a je-li to třeba za pomoci soudního výkladu, za jaké jednání a opominutí bude trestně odpovědný.*“ Byť tento závěr primárně dopadá na problematiku trestních sankcí, lze ho uplatnit i pro otázku správního trestání. Obdobné závěry vyplývají i z rozsudků téhož soudu např. ve věci *Cantoni proti Francii* či *Coeme a další proti Belgii*.

[50] K požadavku určitosti právní normy se mimo jiné vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 113/2012 – 133, ve kterém odkazoval na shora

uvedený rozsudek ve věci *Cantoni proti Francii: „Zákon společně se správní a justiční praxí jej vykládající tvoří tzv. „zákon v materiálním smyslu“, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová. Nejvyšší správní soud připouští, že obecně formulované zákony vytváří určité šedé zóny na okrajích jejich definice. Judikatura ESLP přitom jasně říká, že pochyby ohledně hraničních případů samy o sobě nestačí k tomu, aby dané ustanovení učinily neslučitelným s čl. 7, pokud se takové ustanovení jeví být dostatečně jasné ve velké většině případů.“*

[51] Nejvyšší správní soud konstatuje, že případné správní trestání v oblasti zdravotních služeb musí vyhovovat zásadám vyjádřeným ve výše citované judikatuře o předvídatelnosti správní sankce. Správní orgány by měly adresátům poskytovat více informací, jak hodlají postupovat, aby případný postih za správní delikty byl předvídatelný. Je totiž nezbytné, aby respektovaly zásadu legitimního očekávání osob, které vychází z ustálené správní praxe (a takovou praxí jistě může být i dosavadní nečinnost v oblasti správního trestání). Správní praxe normativní relevance je pak chápána jako *„ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi“* (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, a též Kühn, Z. Správní řád a problematika ustálené správní praxe. *Správní řád – 10 let v praxi.* Praha: Univerzita Karlova, 2016, 205-213.).

[52] Z výše uvedeného plyne, že provedené dokazování a úvahy správního orgánu v projednávané věci neposkytují dostatečný základ pro vyvození odpovědnosti žalobkyně za správní delikt, který je žalobkyni kladen za vinu, tím spíš ani podklad pro uložení pokuty žalobkyni. Rozhodnutí stěžovatele a správního orgánu prvního stupně jsou proto nezákonná.

[53] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost je důvodná, a proto zrušil napadený rozsudek, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu 1. stupně. V dalším řízení musí správní orgán 1. stupně zjistit, co bylo konkrétním obsahem poskytnuté služby a – pokud hodlá uplatnit správní sankci podle zákona o zdravotních službách – je povinen prokázat nejen obsah poskytovaných služeb, ale také jejich soustavnost. Dále musí vzít na zřetel i ústavní zásady správního trestání, uvedené v předchozích odstavcích.

VI. Závěr a náklady řízení

[54] S ohledem na shora uvedené rozhodl Nejvyšší správní soud o zrušení napadeného rozsudku krajského soudu, předcházející rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně. Dospěje-li Nejvyšší správní soud k závěru o důvodnosti kasační stížnosti, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle § 110 odst. 2 s. ř. s. Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí žalovaného, eventuálně i správního orgánu 1. stupně nebo o vyslovení jeho nicotnosti rozhodnutí; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Pravomoc k současnému zrušení rozhodnutí

správního orgánu přitom není vázána na návrh stěžovatele; je to kasační soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[55] V daném případě jsou dány důvody k postupu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Správní orgán prvního stupně a následně i žalovaný zatížili svá rozhodnutí vadou, která měla vliv na jejich zákonnost. Podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. budou správní orgány při dalším rozhodování ve věci vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu (k možnosti obdobného postupu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 78/2012 – 35, či ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 – 42).

[56] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. O náhradě nákladů tohoto řízení rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka, žalobkyni, přísluší jí právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení žalobkyně v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna jejího zástupce a hotové výdaje. Na soudních poplatcích zaplatila žalobkyně celkově 800 Kč (z důvodu částečného osvobození od soudních poplatků). Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3.100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění od 1. 1. 2013]. Soud proto žalobkyni přiznal částku 13.142 Kč za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, doplnění žaloby a vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Ke třem úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce žalobkyně ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, a proto mu náleží odměna navýšená o 21% (§ 14 advokátního tarifu). Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem ve výši 13.142 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni na účet advokáta Mgr. Davida Zahumenského do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[57] Pro úplnost je třeba dodat, že stěžovateli byla uložena povinnost uhradit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 9.028 Kč napadeným rozsudkem krajského soudu. Tento rozsudek byl nyní zrušen Nejvyšším správním soudem včetně výroku II. o nákladech řízení, který je výrokem akcesorickým. Žalobkyni je však nutno i nadále považovat v řízení před krajským soudem za úspěšnou a právo na náhradu nákladů vůči stěžovateli má i nadále oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s. Toto právo, které by po zrušení rozsudku krajského soudu zaniklo, je tedy i nadále založeno výrokem IV. tohoto rozsudku (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 90/2014 - 87, ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 As 93/2012 - 41, nebo ze dne 22. 7. 2013, č. j. 8 Afs 37/2012 - 28). Pokud již stěžovatel splnil povinnost uhradit náklady řízení v souladu s napadeným rozsudkem krajského soudu, vzniká mu nyní povinnost uhradit náklady řízení pouze ve zbývající výši.

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

V Brně dne 8. června 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu