



MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ
ČESKÉ REPUBLIKY

V Praze dne 7. 11. 2018
Č.j.: MZDR 36368/2018-2/PRO



MZDRX01302J1

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo zdravotnictví, Odbor právní, jako příslušný správní orgán ve smyslu ustanovení § 89 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovením § 92a písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a § 118 písm. b) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, v platném znění (dále také jen „zákon o zdravotních službách“), rozhodlo v odvolacím řízení v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu takto:

Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, Odboru zdravotnictví (dále také jen „krajský úřad“ nebo „správní orgán prvního stupně“) **ze dne 26. 6. 2018, č.j. 083196/2018/KUSK, sp. zn. SZ_023785/2018/KUSK**, kterým byla poskytovatelce zdravotních služeb paní [REDAKCE], trvale bytem [REDAKCE], IČ [REDAKCE] (dále také jen „obviněná“), právně zastoupené na základě plné moci ze dne 20. 7. 2018 Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, 602 00 Brno, za naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách spočívajícího v poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění k jejich poskytování a přestupku podle § 117 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách spočívajícího v nevedení zdravotnické dokumentace v souladu se zákonem o zdravotních službách a dalšími právními předpisy, v souladu s § 117 odst. 4 písm. a) zákona o zdravotních službách uložena pokuta ve výši 120.000 Kč a současně podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále také jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), uložena povinnost nahradit náklady řízení, které byly v souladu s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, paušálně stanoveny ve výši 1.000 Kč, se k odvolání obviněné podanému dne 7. 8. 2018

ruší a věc se vrací správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.

Odůvodnění:

Předně Ministerstvo zdravotnictví, Odbor právní (dále také jen „ministerstvo“ nebo „odvolací orgán“), zkoumalo, zda je v této věci správním orgánem příslušným k rozhodování v odvolacím řízení, zda bylo odvolání podáno včas a oprávněnou osobou. Všechny tyto podmínky byly splněny.

Odvolací správní orgán při svém rozhodování vycházel ze spisové dokumentace vedené v této věci Krajským úřadem Středočeského kraje, Odborem zdravotnictví, a z obsahu odvolání podaného obviněnou. Z předloženého spisového materiálu vyplývají následující skutečnosti.

Kontrolou zahájenou dne 25. 2. 2017 na adrese kontaktního pracoviště obviněné krajský úřad zjistil nedostatky ve vedení zdravotnické dokumentace co do průkaznosti a čitelnosti, používání neznámých zkratk, neuvedení identifikačních údajů poskytovatele a místa poskytnutí zdravotních služeb, čímž obviněná měla porušit povinnost poskytovatele zdravotních služeb podle § 54 odst. 2 zákona o zdravotních službách. Současně si krajský úřad vyžádal zaslání zprávy o odstranění zjištěných nedostatků ve smyslu § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění, a to do 5. 5. 2017. Nedílnou součástí protokolu o kontrole ze dne 10. 4. 2017, č.j. 046569/2017/KUSK, v němž byla zachycena kontrolní zjištění krajského úřadu, tvořily záznam o přítomnosti obviněné při kontrole (příloha č. 1), označení poskytovatele (příloha č. 2), ceník zdravotních služeb (příloha č. 3) a kopie ze zdravotnické dokumentace 12 pacientek. Písemná zpráva obviněné navazující na provedenou kontrolu byla krajskému úřadu zaslána dne 10. 5. 2017.

Dne 16. 2. 2018 zahájil krajský úřad s obviněnou řízení pro podezření ze spáchání přestupků podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách spočívajícího v poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění k jejich poskytování minimálně dne 4. 11. 2016 a 14. 2. 2017 a přestupku podle § 117 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách spočívajícího v nevedení zdravotnické dokumentace v souladu se zákonem o zdravotních službách a dalšími právními předpisy minimálně od 12. 11. 2015 do 1. 3. 2017. Současně byla obviněná stanovena usnesením ze dne 13. 2. 2018 lhůta pro uplatnění svých procesních práv: navrhopat důkazy, činit jiné návrhy a vyjádřit své stanovisko v řízení. Obviněná byla poučena o právu požádat o nařízení ústního jednání. Usnesení o stanovení lhůty napadla obviněná včasným odvoláním, jemuž krajský úřad vyhověl usnesením ze dne 8. 3. 2018, č.j. 033257/2018/KUSK, a současně jí stanovil novou lhůtu. K zajištění důkazů předvolal krajský úřad dne 8. 3. 2018 (v záhlaví zřejmě omylem uveden rok 2017) svědky ■■■■■ a ■■■■■ oba bytem ■■■■■, ■■■■■. Výslech svědků za přítomnosti obviněné je zachycen v protokolu o ústním projednání věci ze dne 26. 3. 2018, č.j. 040496/2018/KUSK, z něhož vyplývá, že dne ■■■ 11. 2016 přijela na zavolání zdravotnická záchranná služba k porodu, který probíhal v domácnosti (vlastním sociálním prostředí) rodičky, přičemž svědkyně ■■■■■ vypovídala zejména k činnosti zdravotnické záchranné služby, k tomu, že obviněná zachytila fialové a špatně vypadající novorozence, že obviněná hladila novorozence po zádech, prodýchla jej ambuvakem a chtěla jej odsát, což nakonec udělala zdravotnická záchranná služba. Svědek ■■■■■ uvedl, že novorozenec se narodil po několika

minutách po příjezdu zdravotnické záchranné služby, novorozenec byl stále v péči porodní asistentky, že novorozenec se občas nadechl a bylo slyšet, že má plodovou vodu v dýchacích cestách. Obviněná měla novorozenci pomoci ambuvakem a následně zřejmě lékařka zdravotnické záchranné služby prováděla po dobu asi dvaceti vteřin odsávání novorozenci. Obviněné bylo umožněno klást svědkům otázky, které v zásadě směřovaly na zjištění jejich názoru na prospěšnost její přítomnosti u porodu, ke kvalifikovanosti její péče a její důležitosti. Dne 4. 4. 2018 nařídil krajský úřad ústní jednání na 12. 4. 2018, o čemž zpravil obviněnou. Na ústním jednání konaném dne 12. 4. 2018 dokazoval krajský úřad listinou – konkrétně se uvádí v protokolu datovaném až dne 27. 4. 2018, č.j. 043379/2018/KUSK, že obviněnou byly předloženy dopisy na podporu praxe obviněné, jež byly zasílány na základě internetové výzvy „[REDAKCE] [REDAKCE] na sociálních sítích. Dále měla obviněná požádat o připojení tří dopisů, které byly na základě výzvy zaslány krajskému úřadu. Krajský úřad tak učinil v příloze protokolu. V protokolu se dále uvádí, že ve dvou dopisech předložených obviněnou je uvedeno, že tato poskytovala zdravotní služby spočívající v asistenci u domácích porodů. Dopisem ze dne 3. 5. 2018 ukončil krajský úřad dokazování, o čem zpravil obviněnou, a poskytl jí lhůtu deseti dnů k realizaci procesních práv. Součástí tohoto poučení učinil krajský úřad informaci o „změně právní kvalifikace skutku ve vztahu k časovému rozmezí“, a to tak, že poskytovatelka zdravotních služeb je dále obviněná z toho, že minimálně od roku 2016 poskytovala zdravotní péči v rozsahu péče poskytované během fyziologického porodu (...), k čemuž dle platného oprávnění k poskytování zdravotních služeb nebyla oprávněna. Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2018, č.j. 083196/2018/KUSK, sp. zn. SZ_023785/2018/KUSK, krajský úřad obviněné za naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách spočívajícího v poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění k jejich poskytování a přestupku podle § 117 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách spočívajícího v nevedení zdravotnické dokumentace v souladu se zákonem o zdravotních službách a dalšími právními předpisy, v souladu s § 117 odst. 4 písm. a) zákona o zdravotních službách uložil správní trest pokuty ve výši 120.000 Kč a současně podle § 95 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich uložil obviněné povinnost nahradit náklady řízení, které byly v souladu s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb. paušálně stanoveny ve výši 1.000 Kč. Rozhodnutí bylo obviněné doručeno dne 9. 7. 2018. Dne 20. 7. 2018 podala proti tomuto rozhodnutí obviněná prostřednictvím své zmocněnkyně včasné blanketní odvolání s uvedením, že odvolací důvody doplní do 10 dnů. Dne 7. 8. 2018 doplnila obviněná své odvolání o sdělení, že kvůli složitosti věci doplní odvolání „do konce tohoto týdne, pokud správní orgán výzvou nestanoví lhůtu jinou“. Dne 12. 8. 2018 doplnila obviněná odvolání o rozsáhlé odvolací důvody. Dne 27. 8. 2018 předložil krajský úřad spisovou dokumentaci, odvolání obviněné včetně všech doplnění spolu se svým stanoviskem odvolacímu orgánu, jímž je Ministerstvo zdravotnictví.

Odvolací správní orgán po pečlivém přezkoumání příslušné spisové dokumentace a s přihlédnutím k § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupek dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům.

Napadené rozhodnutí je nezákonné pro nedostatek důvodů.

K přestupku podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách – poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění

Krajský úřad vyšel při svém rozhodování ze skutečnosti, že obviněná měla poskytnout porodní péči u [REDACTED] a [REDACTED] ve vlastním sociálním prostředí těchto žen, což měla potvrzovat jak vyjádření obou žen, tak vyjádření obviněné ze dne 10. 5. 2017 (před zahájením řízení o přestupcích), přestože pro takové poskytování zdravotních služeb neměla obviněná udělené oprávnění k poskytování zdravotních služeb krajským úřadem. Oprávnění k poskytování zdravotních služeb, které bylo krajským úřadem vydáno dne 12. 1. 2015 obviněné pod č.j. 170819/2014/KUSK, je uděleno pro obor porodní asistentka (vyjma fyziologického porodu) a pro formu péče ve vlastním sociálním prostředí pacienta s kontaktním pracovištěm na adrese Československé armády 1480/49, 289 22 Lysá nad Labem. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí dále plyne, že se krajský úřad opírá o zvukový záznam s nahrávkou o příjmu volání na Zdravotnickou záchrannou službu Středočeského kraje, resp. o kopii záznamu o výjezdu ze dne [REDACTED] 11. 2016, na základě čehož předvolal krajský úřad svědka [REDACTED] a svědkyni [REDACTED] kteří podali svědeckou výpověď k tomu, jaké služby jim poskytla obviněná, resp. jakých činností obviněné byli svědkem (a to dne [REDACTED] 11. 2016). V dalším se krajský úřad opírá o listinné podklady – 2 dopisy na podporu praxe [REDACTED] (konkrétně rodina [REDACTED] – datum porodu není zřejmé a [REDACTED] – porod v květnu 2016), z nichž podle krajského úřadu vyplynulo, že obviněná asistovala u porodu v rámci péče poskytované ve vlastním sociálním prostředí pacientek (rodiček). Shrnuto, dle obsahu odůvodnění měl krajský úřad za to, že došlo k vedení fyziologického porodu ve vlastním sociálním prostředí rodiček v 5 případech, a to:

- [REDACTED] – květen 2016
- [REDACTED] 11. 2016
- [REDACTED] 11. 2016
- [REDACTED] 2. 2017
- [REDACTED] – blíže nespecifikované datum

Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 6. 2017, č.j. 1 As 50/2017 – 32, „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.

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).

Z výše uvedeného plyne, že provedené dokažování 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.“

Uvedené závěry Nejvyššího správního soudu, pokud jde o charakter přestupku dle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách, lze vztáhnout i na projednávanou věc. Předně se krajský úřad omezil jen na dva svědecké výsledky, které se oba týkaly jednoho dne – ■■■ 11. 2016 (paní ■■■ z nichž lze zjistit prokazatelně přítomnost obviněné porodní asistentky u tzv. domácího porodu a poskytování odborné první pomoci novorozenci (nikoliv však, z jakého důvodu byla obviněná porodní asistentka přítomna porodu). Krajský úřad sice v odůvodnění na str. 5 – 6 popisuje obsah výsledků paní ■■■ a pana ■■■ ale k jejich hodnocení uvedl pouze, že je z výsledků svědků zřejmé, že se v tomto případě (rozuměj dne ■■■ 11. 2016) jednalo o plánovaný domácí porod a je nepochybné, že účastník řízení poskytoval zdravotní služby neuvedené v oprávnění k poskytování zdravotních služeb, tedy zdravotní služby v rámci porodu ve vlastním sociálním prostředí pacientky. K tomu odvolací orgán konstatuje, že skutečnost, že došlo k porodu ve vlastním sociálním prostředí rodičky (tzv. domácí porod) není sporná, ale není také předmětem řízení, tím je poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění poskytovatele. Za méně průkazné jen na základě výsledku svědků je to, zda šlo o *plánovaný* domácí porod, ale i kdyby tomu tak bylo, ani to není předmětem řízení. V tomto ohledu jsou důvodné námitky obviněné v odvolání (viz např. str. 7, část VI. a.). Ve zbytku se krajský úřad, jak uvedeno výše v citaci (kurzíva) omezil jen na údajně nepochybný závěr o poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění obviněné, aniž by uvedl, jak k němu dospěl – co považoval za zdravotní služby mimo rámec uděleného oprávnění k poskytování zdravotních služeb, resp. jaké zdravotní služby *v rámci porodu* měla obviněná neoprávněně poskytnout, aniž by se jednalo o odbornou první pomoc. V této souvislosti si nelze nepovšimnout, že v § 5 odst. 2 písm. g) zákona o zdravotních službách je definována *ošetřovatelská péče* jako péče, jejímž účelem je udržení, podpora a navrácení zdraví a uspokojování biologických, psychických a sociálních potřeb změněných nebo vzniklých v souvislosti s poruchou zdravotního stavu jednotlivců nebo skupin *nebo v souvislosti s těhotenstvím a porodem*, a dále rozvoj, zachování nebo navrácení soběstačnosti; její součástí je péče o nevléčitelně nemocné, zmírňování jejich utrpení a zajištění klidného umírání a důstojné přirozené smrti. Dále se krajský úřad spolehl při dokazování pouze na listinnou dokumentaci, jejímž prostřednictvím sice provedl proces dokazování dle správního řádu, ale v rozporu se zásadou bezprostřednosti neprovedl výsledek těchto dalších žen (viz ženy zmíněné výše na str. 4), čímž nejenže nezjistil řádně skutkový stav – zda se jednalo o poskytování zdravotních služeb a v čem tyto zdravotní služby spočívaly nebo zda se jednalo „jen“ o odbornou první pomoc, kdy se tak stalo (případ paní ■■■ ale také upřel obviněné realizovat její procesní práva. Pokud krajský úřad uvádí, že z dokazování listinou dne 27. 4. 2018 vyplynulo, že obviněná asistovala u porodu (paní ■■■ a ■■■ pak asistence (ve smyslu přítomnosti?) sama o sobě neprokazuje naplnění znaků skutkové podstaty přestupku dle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách a nelze vyloučit úvahu o poskytnutí první pomoci. K objasnění skutkových (nikoliv právních) otázek slouží právě dokazování, přičemž v případě poskytování služeb pacientkám a již zmíněné zásadě bezprostřednosti nelze před výsledkem svědků upřednostnit jejich písemné vyjádření či jinou jejich komunikaci. V řízení tak bylo třeba prokázat, že se jednalo o poskytování zdravotních služeb překračujících rámec odborné první pomoci, resp. rámec dříve uděleného oprávnění. Krajský úřad se vymezením toho, co ještě

smí a co už ne obviněná, která je jinak oprávněnou poskytovatelkou k poskytování zdravotních služeb v oboru porodní asistentka, činit a za jaké konkrétní činnosti ji trestá, nezabýval. Pokud jde o odbornou první pomoc, krajský úřad dospěl k názoru, že k odborné první pomoci je sice zdravotnický pracovník povinen (viz § 49 zákona o zdravotních službách), ale pouze v případě, kdy tato pomoc není dosažitelná obvyklým způsobem (odvoz do zdravotnického zařízení, popř. přivolání zdravotnické záchranné služby). S takto úzkou interpretací prováděné odborné první pomoci se ministerstvo neztotožňuje, nota bene v tomto případě, kdy se jedná o poskytovatele zdravotních služeb oprávněného poskytovat zdravotní služby ve vlastním sociálním prostředí pacientek a kdy vedení (fyziologického) porodu je činností, pro niž jsou porodní asistentky (tedy i obviněná) odborně kvalifikovány a za podmínek stanovených právními předpisy i oprávněny. Pokud takový poskytovatel zdravotních služeb v mezích své odbornosti poskytne odbornou první pomoc, nemůže se podle názoru ministerstva jednat o protiprávní jednání, a tedy ani o přestupek. Navíc, pokud by se jednalo pouze o jedno poskytnutí zdravotní služby, byť by bylo prokázáno jeho naplánování (tj. cílené vedení fyziologického porodu porodní asistentkou ve vlastním sociálním prostředí pacientky), ve světle výše uvedeného judikátu NSS by taková jednorázová činnost nenaplnila skutkovou podstatu tohoto trvajících přestupku. Odvolací orgán rozumí snaze vymezit jednání, jehož se měla obviněná v rozporu s uděleným oprávněním k poskytování zdravotních služeb dopustit, ale otázky časového, eventuálně místního či jiného vymezení skutku jsou otázky skutkové, a proto musí být předmětem dokazování. Dokazovat je tak třeba zejména to, jaké činnosti byly obviněnou (komu, kdy, popř. kde) provedeny/poskytnuty a zda je naplněn znak soustavnosti (nebo se jednalo pouze o nahodilé poskytnutí služeb), a teprve poté přistoupit k právní kvalifikaci činnosti (zda se jedná o zdravotní službu a jakou) a ke zhodnocení, zda je to činnost překračující rámec dříve uděleného oprávnění k poskytování zdravotních služeb nebo zda se nejednalo o činnost naopak právem aprobevanou, jakou je odborná první pomoc prostřednictvím k tomu kvalifikované obviněné. S krajským úřadem se ministerstvo ztotožňuje potud, pokud tento tvrdí, že není povinností zdravotnického pracovníka poskytnout odbornou první pomoc, není-li pomoc včas dosažitelná obvyklým způsobem. Poskytne-li však zdravotnický pracovník odbornou první pomoc, nejedná se o porušení zákona. Předmětem hodnocení orgánu prvního stupně tak měla být rovněž otázka, zda se jednalo o odbornou první pomoc či nikoliv a ne tuto možnost odmítnout bez dalšího s tím, že ji vůbec obviněná nesměla poskytnout, když zde byly jiné možnosti odborné pomoci. Není pochopitelně překvapivé, že obviněná tvrdí, že odbornou první pomoc poskytovala.

K přestupku podle § 117 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách – nevedení zdravotnické dokumentace v souladu s právními předpisy

Podle krajského úřadu je obviněná vinna tím, že v období minimálně od 12. 11. 2015 do 1. 3. 2017 nevedla zdravotnickou dokumentaci v souladu s právními předpisy, když tuto nevedla průkazně a čitelně, neuváděla v ní identifikační údaje poskytovatele a adresu místa poskytování zdravotních služeb a identifikační číslo.

Po formální stránce vytýká ministerstvo krajskému úřadu, že ve výrokové části nevedlo v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu všechna ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, což v případě

výroku o uznání viny za přešupek podle § 117 odst. 3 písm. e) zákona o zdravotních službách představuje nejen právní kvalifikaci přešupku, což je jisté základní náležitost (srov. § 92 odst. 2 písm. f) zákona o odpovědnosti za přešupky), ale také uvedení ustanovení obsahující právní povinnost, která byla obviněnou porušena, což lze v širším smyslu chápat jako součást právní kvalifikace vytýkaného protiprávního jednání. Samotný popis skutku je dostatečně konkrétní – nečitelnost, neuvedení konkrétních (z pohledu obviněné možná jen formálních) údajů s určitou výjimkou vágního tvrzení o neprůkaznosti. Krajský úřad totiž neuvedl, v čem ona neprůkaznost spočívá, tj. zda není ve zdravotnické dokumentaci uvedeno, jaké zdravotní služby byly poskytnuty, komu, kdy nebo v čem přesně ona neprůkaznost spočívá. Z hlediska zjištění skutkového stavu pak ministerstvu nemohlo ujít, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí absentují v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu důvody tohoto výroku (části výroku) o vině spáchaným přešupkem – nikoliv řádného vedení zdravotnické dokumentace. Například není stejně jako z výrokové části ani z odůvodnění patrné, v čem spočívala neprůkaznost, snad s výjimkou konstatování krajského úřadu, že u některých záznamů ve zdravotnické dokumentaci nebylo možné ověřit místo poskytnutí zdravotních služeb (zmíněna konkrétně zdravotnická dokumentace [redacted] a [redacted] – patrně chápáno ve smyslu § 53 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách, ačkoliv tam uvedené náležitosti zdravotnické dokumentace se vztahují k identifikaci poskytovatele. Krajský úřad ani neuvedl, jak a na základě čeho dospěl k časovému vymezení skutku od 12. 11. 2015 do 1. 3. 2017. Odvolacímu orgánu není dále z odůvodnění zřejmé, na základě čeho dospěl krajský úřad k úvaze, že se jedná o trvající přešupek (že se například jednalo o soustavné a systematické porušování povinnosti vést zdravotnickou dokumentaci v souladu s právními předpisy a čím se to prokazuje), případně zda se nejednalo o pokračování v přešupku (několikero z více zdravotnických dokumentací nebylo vedeno správně, tj. k naplnění skutkové podstaty docházelo jednotlivými dílčími útoky proti právem chráněnému zájmu). Tyto závěry by zřejmě bylo možné dovodit z podkladů pro rozhodnutí, v tomto případě konkrétně z protokolu o kontrole, který je součástí spisové dokumentace, ale který krajský úřad, opět v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, opomněl v odůvodnění zmínit a uvést, co z něho vyplývá, pokud jde o skutková zjištění krajského úřadu. Existence podkladu ve spise přitom nezabavuje příslušný správní orgán povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit, uvést podklady, z nichž vycházel, co z nich dovodil a jak skutková zjištění právně kvalifikoval. K námitce obviněné, že správní orgán prvního stupně nezjišťoval společenskou škodlivost u nikoliv řádného vedení zdravotnické dokumentace, odvolací orgán uvádí, že tam kde jde (z pohledu obviněné zřejmě pouze o formální povinnost) o jednoznačné naplnění skutkové podstaty přešupku, není správní orgán vždy a za všech okolností povinen zabývat se materiální stránkou věci, ovšem v tomto případě je vypořádání této námítky předčasné, když odvolací orgán shledal napadené rozhodnutí i ohledně tohoto skutku za zčásti nepřezkoumatelné.

Nad rámec výše uvedeného odvolací orgán poznamenává, že krajský úřad by měl rozlišovat mezi právní kvalifikací skutku a předmětem řízení (vymezením skutku). Pokud krajský úřad poučil obviněnou o změně právní kvalifikace, která podle jeho slov měla spočívát ve změně časového rozmezí skutku – viz ve spise založená písemnost ze dne 3. 5. 2018, č.j. 056200/2018/KUSK, nejedná se ve skutečnosti o změnu právní kvalifikace, ale o upřesnění předmětu řízení.

Z výrokové části rozhodnutí, ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zcela jasné, podle jaké hmotněprávní úpravy krajský úřad jednání, které je obviněné vytýkáno, právně kvalifikoval, když navíc u přestupku podle § 117 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách není uvedeno časové určení skutku (ukončení protiprávního stavu), tj. zda tomu bylo ke dni vydání napadeného rozhodnutí, ke dni zahájení řízení o přestupcích nebo k jinému momentu. K tomu shledává odvolací orgán zčásti důvodnou námitku obviněné na str. 4 odvolání (vady výroku) s tím, že v případě, pokud by bylo v řízení prokázáno spáchání trvajících přestupků či přestupků (což by minimálně v případě poskytování zdravotních služeb neuvedených v oprávnění trvajícím přestupkem být mělo, k tomu viz výše), pak časové ohraničení skutku, byť i za pomoci slov „minimálně“ není nijak nepřezkoumatelné a nijak v rozporu se zásadou ne bis in idem. Nedůvodnou je pak úvaha o promlčení skutku, jak se domnívá obviněná, neboť pro trvajících přestupek (opět viz výhrady odvolacího orgánu výše) je charakteristické, že běh promlčecí doby započne ukončením protiprávního stavu, nikoliv započítím. Nicméně současně je k této námitce dlužno dodat, že její úplné vypořádání je předčasné s ohledem na závěry odvolacího orgánu co do skutkového stavu, jak jej (ne)zjistil krajský úřad.

A konečně odvolací orgán upozorňuje, že ačkoliv nejsou majetkové či osobní poměry podnikající fyzické osoby uvedeny v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a nebyly uvedeny ani v § 118 odst. 2 zákona o zdravotních službách, ve znění do 30. 6. 2017, judikatura správních soudů dospěla k závěru o nutnosti se s touto otázkou vypořádat, pokud by výše pokuty mohla mít likvidační charakter. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, *je správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt povinen přiblížit k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.* To jistě platí i v posuzované věci, kde obviněnou je podnikající fyzická osoba, u níž nelze hovořit o oddělené majetkové podstatě. Ministerstvo neuvádí, že výše uložené pokuty byla likvidační, pouze upozorňuje na to, že se krajský úřad měl při úvaze o takto relativně vysoké pokutě pro podnikající fyzickou osobu zabývat tím, zda v tomto konkrétním případě nemůže mít uvažovaná výše pokuty likvidační charakter.

Pokud jde o námitku podjatosti vůči úředním osobám krajského úřadu, odvolací orgán konstatuje, že předně tato námitka není uplatněna bez zbytečného odkladu (jakkoliv si obviněná myslí opak – viz dále), a za další je zcela obecná (vystavěná jen na obecné konstrukci určité předpojatosti úředních osob, kterou obviněná spatřuje v osobních názorech – nekonkretizováno a v neodborných názorech – nekonkretizováno úředních osob. Skutečnost, že dřívější zaměstnanec krajského úřadu MUDr. Pavel Kubíček vyjádřil svůj názor v odpověď na žádost o informace, nemá vztah k tomuto řízení a nijak z ní nelze dovodit vliv na konkrétní současné úřední osoby krajského úřadu. Pouhý nesouhlas s argumentací krajského úřadu v odůvodnění jeho rozhodnutí je jistě legitimním projevem práva na obhajobu, ale sama o sobě (bez dalších skutečností) nemůže

argumentace správního orgánu v odůvodnění založit pochybnost o (ne)podjatosti úředních osob, nota bene všech.

S ohledem na shora uvedené bylo proto rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí. Podle § 90 odst. 1 písm. b), věta za středníkem, správního řádu je orgán, který napadené rozhodnutí vydal, vázán právním názorem odvolacího orgánu. Pokud jde o námitky uvedené obviněnou v odvolání, s těmi se částečně vypořádal odvolací orgán v tomto rozhodnutí, ve zbytku je s ohledem na výsledek odvolacího řízení předává odvolací orgán krajskému úřadu, aby se jimi případně zabýval v průběhu dalšího řízení, pokud z důvodu neunesení důkazního břemene řízení (zčásti) nezastaví.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí se dle § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

Mgr. Jan Bačina v. r.
ředitel právního odboru