



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: MUDr. J. V.**, proti **žalované: Česká lékařská komora**, se sídlem Dolní náměstí 38, Olomouc, zastoupené JUDr. Janem Machem, advokátem, se sídlem Vodičkova 28, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 3. 2005, č. j. 22 Ca 62/2004 - 26,

**takto:**

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

### **Odůvodnění:**

Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 22 Ca 62/2004 - 26 ze dne 10. 3. 2005, kterým bylo zrušeno rozhodnutí představenstva České lékařské komory (její příslušný orgán) ze dne 13. 9. 2003, jímž stěžovatelka nevyhověla žádosti žalobce o udělení osvědčení pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře ve zdravotnickém zařízení v oboru psychiatrie (dále jen „osvědčení“), pro vady v řízení a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení. Stěžovatelce byla rovněž napadeným rozhodnutím uložena povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla, že podle jejího názoru nebylo důvodu, aby soud v předcházejícím řízení postupoval podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť rozhodnutí stěžovatelky nebylo nesrozumitelné, nebylo nepřezkoumatelné a ani neobsahovalo nedostatek důvodů. Nebyl dán ani jiný důvod pro zrušení stěžovatelčina rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu ustanovení § 76 s. ř. s.

K meritu věci pak stěžovatelka uvedla, že v rámci jejího řízení vyšlo zcela nepochybně najevo, že žalobce nesplňoval a nesplňuje podmínky stanovené pro vydání osvědčení, jak je vymezuje stavovský předpis č. 11 České lékařské komory, Licenční řád (dále jen „licenční řád“). Nesplňoval přitom zcela elementární podmínku, a to atestaci II. stupně. Tuto podmínku stěžovatelka považuje v zásadě za nepominutelnou, pouze ve zcela výjimečných případech daných zcela mimořádnými důvody může stěžovatelka rozhodnout o udělení osvědčení i tehdy, pokud žadatel atestaci II. stupně nemá. Takové důvody tu však podle stěžovatelky nebyly.

Dále proti napadenému rozsudku namítá, že představenstvo České lékařské komory nemůže být vázáno stanoviskem okresního sdružení České lékařské komory, které bývá k žádostem o vydání osvědčení přikládáno, jelikož tato stanoviska bývají v důsledku osobních vazeb lékařů subjektivně zabarvená. V těchto případech ovšem stěžovatelka neví, a vytýká to napadenému rozhodnutí krajského soudu, jak by měla blíže ve svých rozhodnutích zdůvodňovat, proč se se stanoviskem okresního sdružení neztotožnila.

Dále stěžovatelka v kasační stížnosti namítá k výtce soudu, že se ve svém rozhodnutí nevypořádala s tvrzením žalobce o jeho rozsáhlé publikační činnosti, že byť žalobce publikuje, ještě to neznamena, že jde o mimořádný důvod opravňující k vydání osvědčení, protože samotná publikační činnost je sice chvályhodná, ale publikace samotná ještě neznamena vědecký obsah publikovaného.

Poslední námitku proti vývodu soudu, že není zřejmé, proč nebylo umožněno žalobci vykonat zkoušku před oborovou komisí vědecké rady České lékařské komory, stěžovatelka odůvodňuje tak, že přezkoušení před oborovou komisí nemá nahrazovat řádnou atestační zkoušku v příslušném lékařském oboru. Připadá proto v úvahu pouze ve výjimečných případech, zejména tehdy, měla-li by být požadována atestační zkouška z oboru blízkce příbuzného oboru, v němž lékař usilující o vydání osvědčení pracuje, má z něj atestaci II. stupně a zároveň praktikuje v oboru, pro nějž atestaci II. stupně nemá.

Stěžovatelka závěrem ve své kasační stížnosti uvádí, že všechny výše uvedené skutečnosti dostatečně uvedla v odůvodnění svého rozhodnutí a považuje za nespravedlivé po ní požadovat, aby podrobně v odůvodnění rozváděla, proč nepřistupuje v daném konkrétním případě ke zcela výjimečným institutům, jako je přezkoušení oborovou komisí vědecké rady České lékařské komory nebo udělení osvědčení na základě mimořádné vědecké či jiné činnosti lékaře. Dále stěžovatelka uvádí, že považuje za velmi nebezpečné, aby na základě rozhodování soudu docházelo k umělému „snižování laťky“ v požadavcích na dostatečnou kvalifikaci lékařů. Z výše uvedených důvodů proto navrhuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti věcně polemizuje s důvody stěžovatelky, které uvádí ve své kasační stížnosti jako odůvodnění, proč osvědčení nevydala,

a především na přehledu své publikační činnosti a na přehledu svého kontinuálního postgraduálního vzdělávání dokazuje svou odbornou způsobilost. Dále upozorňuje na to, že nežádal o osvědčení k výkonu funkce primáře, nýbrž pouze o osvědčení pro výkon funkce zástupce primáře. Konečně vyjadřuje ochotu k mimosoudnímu urovnání sporu. Nicméně závěrem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu potvrdil.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zejména zjistil následující: žalobce dne 8. 9. 2003 podal na předepsaném formuláři žádost o udělení výjimky z licenčního řádu a o vydání licence pro výkon funkce odborného zástupce a pro poskytování poradenských služeb a pro funkci vedoucího lékaře – primáře pro obor psychiatrie. V žádosti bylo obsaženo rovněž vyjádření Okresního sdružení České lékařské komory ve S., v němž byla podpořena žádost o udělení výjimky s tím, že v případě žalobce jde o vysoce erudovaného lékaře (činný publikačně a soustavně se vzdělávající), kterému bylo před rokem 1989 znemožněno složit atestaci II. stupně a který později prakticky vykonával (z důvodu odchodu lékařů z oddělení do privátní praxe) i úkoly zástupce primářů. K žádosti žalobce přiložil diplom potvrzující složení atestace I. stupně v oboru psychiatrie ze dne 5. 11. 1981 a potvrzení zaměstnavatele o době praxe.

Na základě této žádosti vydala stěžovatelka dne 13. 9. 2003 rozhodnutí, jímž žádost žalobce podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 4 odst. 7 licenčního řádu zamítla. Svě rozhodnutí odůvodnila tím, v žádosti žalobce doložil složení atestace I. stupně z oboru psychiatrie, uvedl rozpis dosavadní praxe, z něhož vyplývá, že praxi vykonává 26 let, a doložil, že je členem komory od února 1992. Po zvážení žalobcovy žádosti dospěla stěžovatelka k tomu, že v případě žalobce nelze garantovat odbornost výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře, nelze mu proto udělit výjimku z požadavků podle licenčního řádu. Licenční řád vydaný stěžovatelkou totiž podmiňuje získání licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře jednak složením atestace II. stupně v daném oboru a doložením 10 let celkové praxe, z nichž v posledních devíti letech musí být praxe vykonávána alespoň šest let v úvazku minimálně 0,5. Žalobce sice požadavek praxe splňoval, nesplňoval však požadavek složení atestace II. stupně. Ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu sice opravňuje stěžovatelku po předchozím vyjádření příslušného okresního sdružení České lékařské komory udělit při vydání osvědčení výjimku jak z požadavku atestace, tak z požadavku délky praxe, nicméně takovou výjimku lze udělit pouze v mimořádných odůvodněných případech. Podle stěžovatelky jsou takovými mimořádnými, resp. odůvodněnými, především takové případy, kdy lékař sice některou z podmínek pro vydání osvědčení nesplňuje, avšak je schopen uvést takové skutečnosti, které dosvědčují jeho mimořádné kvality. Příkladem uvádí významnou odbornou vědeckou, pedagogickou a publikační činnost či déledobou praxi na renomovaném pracovišti, nebo přezkoušení před oborovou komisí vědecké rady stěžovatelky. V případě žalobce však podle stěžovatelky nebyla žádná taková dostatečně významná okolnost doložena, proto neshledala žádost o udělení výjimky za odůvodněnou.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že toto rozhodnutí stěžovatelky napadl žalobce oprávněným prostředkem – žalobou, k níž přiložil vyjádření MUDr. P. B., CSc., z psychiatrického centra P. a doc. MUDr. Z. B., CSc., která dokládala žalobcovu odbornou a publikační činnost, jakož i vyjádření prof. MUDr. J. R., DrSc., předsedy Psychiatrické společnosti České lékařské společnosti Jana Evangelisty Purkyně v tom smyslu, že atestace II. stupně není pro funkci zástupce primáře bezpodmínečně nutnou. Po výzvě soudu k označení žalobních bodů žalobce doplnil své podání tak, že proti rozhodnutí stěžovatelky vnesl

námítku toho, že pro funkci zástupce primáře není II. atestace z oboru bezpodmínečně nutnou, že vysoce překračuje délkou praxe požadavek licenčního řádu a že nežádal o udělení výjimky pro funkci primáře, ale toliko o funkci zástupce, žádost chybně formuloval jeho zaměstnavatel.

Stěžovatelka ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že podle jejího názoru je žaloba nedůvodná. Jednak poukázala na to, že žalobce požádal o výjimku pro funkci primáře, nikoliv zástupce primáře. Podmínky licenčního řádu pro tuto funkci pak nesplňuje (atestace II. stupně). Dále pak zopakovala, že bez splnění požadavku atestace II. stupně zásadně nevydává osvědčení pro výkon funkce vedoucího lékaře – primáře, výjimečně tak činí pouze ve zcela výjimečných mimořádných případech hodných zvláštního zřetele.

Krajský soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že mezi účastníky je nesporné, že žalobce splňoval pro získání licence podmínku délky praxe, nesplňoval však podmínku atestace vyššího stupně, proto požádal o udělení výjimky. Ze znění ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu je zřejmé, že udělení výjimky přichází v úvahu pouze v mimořádných odůvodněných případech po vyjádření příslušného okresního sdružení České lékařské komory. Na udělení výjimky tak není právní nárok a představenstvo České lékařské komory o ní rozhoduje na základě správního uvažování. Soud v této souvislosti připomněl, že podle ustálené judikatury je soudní přezkum správního uvážení výrazně limitován, omezuje se pouze na to, zda uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického uvažování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Vycházeje z těchto limitů, krajský soud posoudil rozhodnutí stěžovatelky a shledal, že neměla dostatek podkladů pro rozhodnutí o udělení či neudělení výjimky. S doporučením okresního sdružení České lékařské komory se stěžovatelka nevypořádala, o neudělení výjimky rozhodla, aniž v souladu s dikcí citovaného ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu umožnila přezkoušení žalobce před oborovou komisí vědecké rady a obecně rozhodnutí stěžovatelky postrádá v odůvodnění označení podkladů rozhodnutí, specifikaci úvah, jakými byla vedena při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů. Obsahuje pouze obecnou citaci ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu s tím, že podmínky pro udělení výjimky žalobce nesplňuje. Z tohoto důvodu označil krajský soud rozhodnutí žalované za nepřezkoumatelné, rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvod subsumovatelný pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a Nejvyšší správní soud ji shledává proto přípustnou.

Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka namítá nezákonnost napadeného rozsudku z toho důvodu, že soud podle jejího názoru nesprávně označil její rozhodnutí za nepřezkoumatelné a odůvodňuje svůj názor důvody, které byly citovány výše. Nejvyšší správní soud proto podrobil svému zkoumání právní závěry krajského soudu ohledně povahy napadeného rozhodnutí žalované ve vztahu k pojmu správního uvážení a podmínek jeho přezkumu v dané konkrétní věci.

V první řadě Nejvyšší správní soud konstatuje, že se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v případě rozhodování podle ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu jde o rozhodování v rámci tzv. správního uvážení. Krajský soud rovněž správně odkazuje na již tradiční judikaturu, podle níž je soudní přezkum správního uvážení orgánu veřejné správy omezen na to, zda uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu nejenom svěřuje představenstvu České lékařské komory rozhodování na základě správního uvážení (vyjádřeno dikcí „je oprávněno udělit výjimku“), ale tuto pravomoc kombinuje s neurčitým právním pojmem „mimořádné odůvodněné případy“. O neurčitém právním pojmu platí pak do značné míry obdobně to, co bylo řečeno o mezích přezkumu správního uvážení.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud musí připomenout, že při aplikaci správního uvážení a neurčitého právního pojmu nelze připustit libovůli, jinými slovy, diskreční oprávnění není autonomním prostorem správního úřadu, v němž by nebyl ničím limitován a mohl uplatnit vůli vycházející z nepřezkoumatelných a nahodilých procesů. Zcela volná úvaha při aplikaci práva, je příznačná pro autonomii vůle soukromoprávních subjektů, nikoliv pro orgán veřejné správy (srov. Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck, Praha 1995, marg. č. 451). Opačné pojetí by odporovalo ústavnímu principu vázanosti veřejné správy zákonem, jak je vyjádřen v ustanoveních čl. 2 odst. 3 Ústavy či čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tento princip platí i pro stěžovatelku. Jakkoliv je veřejnou korporací nadanou samosprávou, a není tedy správním úřadem stricto sensu, stát na ni zákonem č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, přenesl výkon části svých státně mocenských oprávnění. Při výkonu veřejné správy potom rozhoduje ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti o veřejných subjektivních právech osob, splňuje tedy definiční znaky orgánu veřejné moci, jak je vymezil již Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky (Ústavní soud ČSFR, Sbírka usnesení a nálezů, č. 1, Brno, 1992, str. 11). Tento závěr vyslovil o povaze profesních komor ostatně zdejší soud již vícekrát (ve vztahu ke stěžovateli např. v rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 9/2005).

Na odmítnutí libovůle při aplikaci správního uvážení a neurčitého právního pojmu navazuje rovněž již stabilní judikatura vymezením formálně obsahových kritérií, jimiž se k procesu tvorby rozhodnutí v rámci správního uvážení vyjadřuje pozitivně. Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné připomenout zejména rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ve věci sp. zn. 6 A 99/92, podle něhož: *„Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost správního orgánu volné úvahy užít, tedy zabývat se všemi hledisky, která zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k rozhodnutí.“* Z toho vyplývá především závěr, že správní uvážení reaguje na skutkové okolnosti a že vydávané rozhodnutí musí tento skutkový stav, jenž se ke správnímu uvážení váže, zjistit ve stejné kvalitě jakou kteroukoliv jinou skutkovou okolnost v řízení, tj. je povinen zjistit skutkový stav a opatřit si za tím účelem potřebné podklady pro rozhodnutí. Pokud vydané rozhodnutí neobsahuje pro oblast aplikace správního uvážení požadovanou míru v řízení provedených skutkových zjištění a tomu odpovídajících závěrů, zakládá potom, rovněž podle stálé judikatury, nepřezkoumatelnost (k tomu viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 9. 1998, č. j. 6 A 85/96 - 24).

Vycházejí z těchto předběžných úvah, musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že krajský soud ve svém rozhodnutí po právu poukazuje na to, že stěžovatelka své povinnosti vyplývající z aplikace správního uvážení nedostála. Již zmiňované ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu vymezuje jako základní mantinel správní úvahy ve věci udělení výjimky z podmínek licence trojí skutkovou okolnost: a) mimořádně odůvodněný případ, b) (kladné) vyjádření představenstva okresního sdružení České lékařské komory a c) přezkoušení před oborovou komisí vědecké rady komory, přičemž posledně jmenovaná mez může být překročena, jde-li o případ hodný zvláštního zřetele. Splnění těchto skutkových okolností je pak předmětem dokazování stěžovatelky, nikoliv žadatele o výjimku, neboť tomu je uloženo právním předpisem (rovněž licenční řád) pouze předložit žádost o udělení licence s taxativně vymezenými přílohami (§ 3 licenčního řádu). Z rozhodnutí stěžovatelky, které bylo napadeným rozsudkem krajského soudu zrušeno, však není seznatelný jakýkoliv pokus o skutková zjištění a není seznatelný ani proces jejich případného zhodnocení v rámci výše definovaných mezí ustanovení § 7 odst. 7 licenčního řádu. Takovou situaci nelze ovšem hodnotit jinak než jako exces ze správního uvážení, jehož výsledkem je nepřezkoumatelné rozhodnutí.

Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že nelze v žádném případě akceptovat námitku stěžovatelky obsaženou v kasační stížnosti, že po ní nelze spravedlivě požadovat, aby svá rozhodnutí o aplikaci zcela mimořádných institutů detailně odůvodňovala. Právě naopak. Právě pro onu mimořádnost, onu neuchopitelnost neurčitěho právního pojmu, který je významným kritériem pro kladné či záporné rozhodnutí o veřejném subjektivním právu a který stěžovatelka musí naplnit srozumitelným obsahem, je třeba na řádném odůvodnění rozhodnutí trvat. Nelze totiž připustit situaci, že orgány veřejné správy budou dodatečně hledat důvody pro svá rozhodnutí až v okamžiku, kdy se stanou předmětem soudního přezkumu.

Ze shora uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. To by náleželo žalobci. Žalobce však žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady ze spisu nezjistil, rozhodl proto tak, že žalobci, přestože měl ve věci plný úspěch, se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. června 2006

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu