



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně MUDr. V. K., zastoupené Mgr. Adamem Zlámalem, advokátem se sídlem Maltézské náměstí 8, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, proti žalovanému Ministerstvu zdravotnictví, se sídlem Palackého náměstí 4, 128 01 Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 9. 9. 2008, č. j. 22627/2008,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 22. 5. 2008 nepřiznal žalovaný žalobkyni specializovanou způsobilost k výkonu zdravotnického povolání lékaře v oboru chirurgie podle přechodného ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (dále jen „zákon o odborné způsobilosti“). Podle první podmínky citovaného ustanovení získávají specializovanou způsobilost bez doplnění odborné praxe ti, kteří *získali* osvědčení České lékařské komory k výkonu soukromé lékařské praxe. Zákon o odborné způsobilosti nabyl účinnosti dne 2. 4. 2008; ustanovení tedy jednoznačně dopadá na osoby, které získaly osvědčení před 2. 4. 2008. Podle názoru žalovaného se ustanovení týká i osob, které získaly osvědčení v době mezi 2. 4. 2008 a 17. 4. 2008: podle zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (dále jen „zákon č. 160/1992 Sb.“), totiž až do 17. 4. 2008 včetně (tj. před novelizací provedenou zákonem č. 121/2004 Sb.) byl provozovatel nestátního zařízení povinen připojit k žádosti o registraci mj. i osvědčení stavovské profesní organizace ustavené zákonem [§ 10 odst. 3 písm. a) zákona].

Osvědčení vydaná po 17. 4. 2008 však nemohou být použita ve smyslu § 44 odst. 1 věty šesté zákona o odborné způsobilosti (v případě žalobkyně bylo osvědčení vydáno dne 15. 5. 2008).

Rozklad žalobkyně proti tomuto rozhodnutí zamítl ministr zdravotnictví rozhodnutím ze dne 9. 9. 2008. Ačkoli profesní komory mohou i po 17. 4. 2008 nadále vydávat osvědčení pro účely výkonu soukromé praxe [§ 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře – dále jen „zákon o zdravotnických komorách“], tato osvědčení vypovídají pouze o splnění podmínek stanovených licenčním řádem komory, tj. stavovským předpisem, zatímco zákon po 17. 4. 2004 stanoví podmínky jiné. Neobstojí ani námitka, podle níž žalobkyni vznikl nárok na udělení licence ČLK již 5. 3. 2004, kdy podala žádost: práva a povinnosti se zakládají, mění a ruší, případně se prohlašuje, že osoba práva či povinnosti má nebo nemá, až samotným rozhodnutím, nikoli již žádostí o vydání rozhodnutí. Licence ČLK ani po účinnosti zákona o odborné způsobilosti nepozbývají platnosti, specializovanou způsobilost k výkonu povolání lékaře však nelze zaměňovat s licencií a z ní plynoucím oprávněním vykonávat soukromou lékařskou praxi.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobkyně zdůraznila, že ani zákon o odborné způsobilosti, ani zákon č. 121/2004 Sb. nemění zákon o zdravotnických komorách v tom smyslu, že by Česká lékařská komora již nebyla oprávněna vydávat licence k výkonu soukromé lékařské praxe, které je možné ve smyslu § 44 odst. 1 věty šesté zákona o odborné způsobilosti uplatnit při získání specializované způsobilosti. Naopak znění přechodného ustanovení čl. III k novelizačnímu zákonu č. 121/2004 Sb. znamená pouze tolik, že lékař, který nezískal specializovanou způsobilost podle zákona o odborné způsobilosti, ale má licenci, může nadále provozovat nestátní zdravotnické zařízení; ustanovení nelze vykládat tak, že by licence vydané počínaje dnem 18. 4. 2004 nezakládaly specializovanou způsobilost. Z § 44 odst. 1 věty šesté zákona o odborné způsobilosti nelze nijak dovodit, že se tu mají na mysli pouze licence (osvědčení) vydané do dne účinnosti tohoto zákona (2. 4. 2004), natožpak do dne účinnosti zákona č. 121/2004 Sb. (18. 4. 2004), kterým byl novelizován zákon o zdravotnických komorách. Pokud si žalovaný takto pomáhá odkazem na jiný nesouvisející právní předpis, je to nepřijatelné z hlediska právní jistoty.

Dále žalobkyně poukázala na přechodné ustanovení čl. V odst. 2 zákona č. 189/2008 Sb., kterým byl s účinností k 1. 7. 2008 novelizován zákon o odborné způsobilosti. Až podle tohoto ustanovení platí, že z povinnosti doplnit si odbornou praxi ve smyslu § 44 odst. 1 věty šesté zákona o odborné způsobilosti jsou vyňaty (pouze) osoby disponující osvědčením k výkonu soukromé lékařské praxe vydaným do 17. 4. 2004 včetně. S ohledem na zásadu retroaktivity nelze pravidlo zde stanovené vztahovat i na období před 1. 7. 2008; jinak řečeno, toto přechodné ustanovení by nemělo smysl, pokud by hranice daná datem 17. 4. 2004 platila (jak se žalovaný domnívá) již od doby účinnosti zákona o odborné způsobilosti. Kromě toho žalobkyně podala žádost o osvědčení včas, dne 5. 3. 2004. Podle § 4 odst. 3 Licenčního řádu ČLK měla licenční komise ČLK posoudit tuto žádost během patnácti dnů, ovšem učinila tak až po 71 dnech ke dni 15. 5. 2004. Žalobkyně na tomto prodlení nenese žádnou vinu. Žalobkyně proto navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svém postoji. Zdůraznil, že zákon o odborné způsobilosti, který nahradil dosavadní právní úpravu obsaženou ve vyhlášce č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví, zavedl zcela nový způsob vzdělávání lékařů a získávání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře. Žalovaný považuje svůj výklad, který uvádí do souvislosti zákon o odborné

způsobilosti, zákon o zdravotnických komorách a zákon č. 121/2004 Sb., za příznivější pro adresáty § 44 odst. 1 věty šesté zákona o odborné způsobilosti; žalobkyně citované přechodné ustanovení zákona č. 189/2008 Sb. pouze výslovně odstraňuje pochybnost ohledně relevance licencí přiznaných po 17. 4. 2004, přičemž i výkladem dřívějších ustanovení bylo nutno dospět ke stejnému, ne-li přísnějšímu výsledku. K námitce týkající se řízení ve věci vydání licence žalovaný uvedl, že on sám licence nevydává, a proto se ani nemůže zabývat tím, zda žalobkyně splňovala podmínky pro vydání licence. Žalovaná proto navrhla zamítnutí žaloby.

Při jednání konaném dne 16. 12. 2011 strany setrvaly na svých stanoviscích.

Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala žádost o vydání osvědčení (licence) pro výkon samostatné lékařské praxe, pro výkon funkce odborného zástupce a pro poskytování poradenských služeb v oboru chirurgie dne 5. 3. 2004. K žádosti žalobkyně pak Česká lékařská komora sdělila dne 9. 11. 2007, že žalobkyně splňovala podmínky pro vydání tohoto osvědčení již ke dni podání žádosti, což osvědčuje licence datovaná dnem 15. 5. 2004.

Žaloba není důvodná.

Zákon o odborné způsobilosti ve svém § 44 odst. 1 první větě stanoví, že lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základních oborech anesteziologie a resuscitace, dermatovenerologie, gynekologie a porodnictví, chirurgie (*pozn. soudu: žalobkyně je právě chirurgyní*), klinická biochemie, lékařská mikrobiologie, neurologie, oftalmologie, ortopedie, otorinolaryngologie, patologická anatomie, psychiatrie, urologie nebo hygiena a epidemiologie, získávají specializovanou způsobilost v obdobných oborech specializačního vzdělávání stanovených v příloze k tomuto zákonu, pokud si doplní chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem příslušného specializačního oboru do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Druhá až pátá věta ustanovení se týká lékařů z dalších oborů lékařství. Šestá věta, o jejíž výklad je v této věci spor, pak stanoví, že bez doplnění odborné praxe podle věty první až páté získávají specializovanou způsobilost ti, kteří získali osvědčení České lékařské komory k výkonu soukromé lékařské praxe a nejméně 5 z posledních 6 let nepřetržitě vykonávali zdravotnické povolání lékaře.

Samotný zákon o odborné způsobilosti byl přijat v rámci harmonizace českého práva s právem Evropských společenství; cílem bylo přiblížit vzdělávání lékařů evropskému standardu. Zákon zavedl novou úpravu vzdělávání lékařů a získávání způsobilosti k lékařskému povolání a nahradil dvoustupňový systém specializací (tedy takzvaná I. a II. atestace) dosud upravený vyhláškou č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví, pouze jedinou specializovanou způsobilostí. Specializační příprava ke specializaci I. stupně („I. atestací“) byla přibližně o 50 % kratší a mnohem méně náročná, než je tomu v případě tzv. „nové evropské atestace“ – tedy atestace podle § 21 zákona o odborné způsobilosti (srov. č. 1605/2008 Sb. NSS). Cílem právě citovaného přechodného ustanovení bylo uvést do souladu s novou právní úpravou poměry lékařů, kteří již dříve získali specializaci I. stupně; ke zmírnění dopadu nové úpravy na právní postavení lékařů měla sloužit právě věta šestá tohoto ustanovení.

Soud se ztotožňuje se žalovaným v tom, že žalobkyně vykládá tuto spornou šestou větu zcela mechanicky, bez ohledu na smysl a účel přechodných ustanovení jako takových. Je sice pravda, že ve větě není obsažen žádný výslovný časový údaj; to však neznamená, že tu nelze dovodit žádné časové omezení – pravidla obsažená v přechodných ustanoveních jsou totiž časově omezena z povahy věci. Přechodná ustanovení upravují pouze takové právní skutečnosti a vztahy, které vznikly nebo byly založeny před účinností zákona, jehož jsou

přechodná ustanovení součástí, pokud tyto skutečnosti a vztahy trvají i za účinnosti nové úpravy. Mluví-li se v přechodném ustanovení o určitých hmotněprávních předpokladech [zde jsou takovými předpoklady a) získání osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe a b) nepřetržitá pětiletá lékařská praxe v posledních šesti letech], musejí být tyto předpoklady splněny právě již v okamžiku účinnosti nového zákona. Přechodná ustanovení se týkají skutečností dřívějších (předcházejících účinnosti zákona), nemohou nijak zasahovat do toho, co nastane teprve po účinnosti zákona. O tom svědčí i užití minulého času ve větě šesté ustanovení § 44 odst. 1 („ti, kteří získali osvědčení České lékařské komory“ – tj. předtím, než nabyl účinnosti zákon o odborné způsobilosti).

Citovaná šestá věta tedy dopadá jen na ty lékaře, kteří nejpozději 1. 4. 2004, tedy před nabytím účinnosti zákona o odborné způsobilosti, měli splněnu pětiletou lékařskou praxi v rámci posledních šesti let, a nejpozději k datu 1. 4. 2004 jim Česká lékařská komora vydala osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe. Žalovaný v řízení, stejně jako již v napadeném rozhodnutí, upozornil na časovou souvislost vydání zákona o odborné způsobilosti s novelizací zákona č. 160/1992 Sb., která byla provedena zákonem č. 121/2004 Sb. k 18. 4. 2004, a s ohledem na očekávání žadatelů o registraci nestátního zdravotnického zařízení, kteří byli ještě do 17. 4. 2004 včetně povinni připojit k žádosti i osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe, považoval za rozhodné datum pro uplatnění věty šesté § 44 odst. 2 zákona o odborné způsobilosti právě datum této posledně zmíněné novelizace, nikoli datum účinnosti zákona o odborné způsobilosti.

Tento výklad se poté promítl i do přechodného ustanovení čl. V odst. 2 zákona č. 189/2008 Sb. (účinného od 1. 7. 2008); podle něj platí, že *Specializovanou způsobilost mají osoby, kterým Česká lékařská komora vydala do 17. dubna 2004 osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe; na tyto osoby se nevztahuje povinnost doplnění odborné praxe ve smyslu § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona.* Podle názoru soudu nebylo možné v období před vydáním zákona č. 189/2008 Sb. vykládat přechodné ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté jinak, než že se týká pouze lékařů, kteří získali potřebné osvědčení ČLK nejpozději ke dni 1. 4. 2004: ani argumentace ve prospěch adresátů zákona totiž není s to popřít samotnou povahu přechodného ustanovení, které nemůže dopadat na skutečnosti vzniklé teprve po účinnosti nového zákona.

Pro věc žalobkyně však není podstatné, zda žalovaný považoval za rozhodné datum 1. 4. 2004 (jak podle soudu činit měl), nebo datum 17. 4. 2004: žalobkyni totiž bylo vydáno osvědčení až dne 15. 5. 2004. I když tedy soud nesouhlasí se žalovaným co do přesného data, shoduje se s jeho závěrem, že pokud žalobkyně získala osvědčení až dne 15. 5. 2004, nemohlo se na ni vztahovat přechodné ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté.

Žalobkyně v žalobě zdůraznila, že i po 1. 4. 2008, resp. po 17. 4. 2008, může Česká lékařská komora vydávat osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe; to ale nikdo nepopírá. Tato pravomoc byla Komoře založena ustanovením § 2 odst. 2 zákona o zdravotnických komorách, [podle jeho písm. c) jsou komory (mj. i Česká lékařská komora) oprávněny *stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu a vedoucích lékařů a primářů v nestátních zdravotnických zařízeních*, a podle písm. d) jsou pak oprávněny *vydávat osvědčení o splnění podmínek podle písmena c)*], trvala v době vydání zákona o odborné způsobilosti a trvá i v současnosti; pravomoc Komory však nemá nic společného s povinností lékařů nově založenou zákonem o odborné způsobilosti – tj. doplnit si vzdělání pro specializaci I. stupně, ledaže by splňovali podmínky přechodného ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté.

Žalobkyně vychází z nesprávného předpokladu, podle nějž v období 17. 4. 2004 (= podle žalované rozhodný, resp. poslední den pro uplatnění věty šesté § 44 odst. 1 zákona o odborné způsobilosti) až 1. 7. 2008 (= datum účinnosti výše zmíněného zákona č. 189/2008 Sb.) bylo samotné vydání osvědčení ČLK způsobilé založit lékaři specializovanou způsobilost ve smyslu zákona o odborné způsobilosti. Ve skutečnosti ale této specializované způsobilosti lze nabýt jen získáním, resp. doplněním vzdělání podle zákona o odborné způsobilosti. Osvědčení v podobě, jakou stanoví vnitřní předpis stavovské organizace (viz § 7 Licenčního řádu, stavovského předpisu č. 11 České lékařské komory), je předpokladem *k výkonu soukromé praxe, k výkonu funkce odborných zástupců a vedoucích lékařů a primářů*, nikoli dokladem o speciální způsobilosti: pro tu stanoví podmínky zákon, nikoli vnitřní předpis komory, jak to už srozumitelně vysvětlil žalovaný ve svém vyjádření k žalobě. Přechodné ustanovení čl. III k novelizačnímu zákonu č. 121/2004 Sb., jehož se žalobkyně také dovolává, se vůbec nevyjadřuje ke specializované způsobilosti, ale právě jen k platnosti osvědčení (a opět: osvědčení získaných před 18. 4. 2004).

Na situaci žalobkyně nic nemění ani skutečnost, že žádost o osvědčení podala již dne 15. 3. 2004. Podle § 4 odst. 3 Licenčního řádu ČLK *Člen (členové) komory pověřený představenstvem komory posoudí žádosti o udělení licence do 15 dnů od doručení žádosti za předpokladu, že žádost splňuje všechny podmínky k udělení licence a představenstvo okresního sdružení komory nemá proti udělení licence námitek*. Ve věci není sporné, že žalobkyně splňovala všechny podmínky k udělení licence (osvědčení) již ke dni podání žádosti; stejně tak nesporným faktem ale je, že ke dni účinnosti zákona o odborné způsobilosti toto osvědčení nezískala, a textace přechodného ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté je v tomto ohledu jasná. Lhůta stanovená Komoře k udělení osvědčení má pouze pořádkovou povahu; z toho, že nebyla dodržena, nelze vyvozovat jako důsledek jakousi fikci vydání osvědčení k poslednímu dni lhůty. I takové fikce právní řád zná, musí to však být v příslušné normě přímo stanoveno. Jen zcela na okraj soud podotýká, že – jak je zřejmé ze správního spisu – žalobkyně podala žádost o vydání osvědčení dne 5. 3. 2004, tj. dva dny po platnosti zákona (tu zákon nabývá vyhlášením). I prostou laickou úvahou lze usoudit na to, že smyslem přechodného ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté nebylo podnítit zájemce z řad lékařů, kteří dosud o osvědčení nepožádali, aby tak učinili teprve po platnosti zákona, a zprostili se tak povinnosti doplnit si vzdělání, bez ohledu na to, že ve svém dosavadním profesním životě neprojevili zájem získat toto osvědčení.

Zástupce žalobkyně při jednání uvedl, že ke sporné otázce nelze přistupovat formálně, a poukázal přitom na rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 8 Ca 135/2008. Tento rozsudek se však týkal otázky zcela odlišné, a sice zda dříve získaná atestace II. stupně pro obor pediatrie zahrnovala odbornou způsobilost i pro její věcný podobor – neonatologii (která v minulosti nebyla specializačním oborem). Soud zde zrušil napadené rozhodnutí proto, že správní orgány se věcně nezabývaly celou materií II. atestace z oboru pediatrie a posuzovaly spornou otázku jen formálně (tedy podle toho, že žalobce v oné věci nesložil II. atestaci v oboru výslovně nazvaném *neonatologie*).

Soud v této věci naopak vyložil – ve shodě se žalovaným – sporné přechodné ustanovení materiálně, tj. posuzoval jeho obsah. Formální – či vhodněji řečeno mechanický – je naopak výklad žalobkyně, která z absence konkrétního časového údaje dovozuje, že teprve v důsledku přechodného ustanovení čl. V odst. 2 zákona č. 189/2008 Sb. (účinného od 1. 7. 2008) zanikla možnost získat specializovanou způsobilost jen na základě osvědčení ČLK a praxe (bez doplnění vzdělání) – tj. kdyby tohoto ustanovení nebylo, platila by ona „přechodná možnost“ vlastně dodnes, a stala by se tak možností trvalou. Takový výklad ale nemůže obstát.

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 16.12. 2011

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková