



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **MUDr. M. F.**, zastoupená JUDr. Janou Marečkovou, advokátkou se sídlem Praha 3, Ondříčkova 2167/16, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Praha 1, Mariánské nám. 2/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 A 16/2011 - 20,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Úřadu městské části Praha 4 ze dne 8. 2. 2011, č. j. SZ P4/117526/10, potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 4. 2011, č. j. S-MHMP/ZDR/251656/2011, byla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) uznána vinou ze spáchání přestupku proti pořádku ve veřejné správě podle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestupku se měla dopustit tím, že od blíže nezjištěné doby, nejméně však během roku 2010 do dne vydání rozhodnutí, vykonávala lékařské povolání v léčebné a preventivní péči jako zaměstnanec společnosti Medicon a.s. bez členství v České lékařské komoře (dále jen „ČLK“), čímž porušila povinnost stanovenou v § 3 odst. 1 zákona č. 220/1991 Sb., o České

lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ČLK“). Za spáchání přestupku jí byla uložena pokuta ve výši 4000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), která byla rozsudkem ze dne 14. 11. 2012, č. j. 1 A 16/2011 - 20, jako nedůvodná zamítnuta.

[2] Městský soud se ve svém rozhodnutí ztotožnil s argumentací žalovaného, že povinnost být členem ČLK stanovená v § 3 odst. 1 zákona o ČLK se vztahuje na všechny lékaře, kteří vykonávají lékařské povolání v léčebně preventivní péči, a nijak nerozlišuje mezi osobou samostatně výdělečně činnou a zaměstnancem v pracovním poměru. S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06 (N 171/51 SbNU 93, rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na internetové adrese nalus.usoud.cz) městský soud uvedl, že povinnost sdružovat se v některých profesních komorách je dána především proto, že je zde silný veřejný zájem na tom, aby tato povolání byla vykonávána řádně. Podle názoru městského soudu není rozhodné, zda svou činnost vykonává lékař jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec, neboť vždy je povinen vykonávat lékařské povolání osobně, na svou zodpovědnost, přičemž i dohled nad výkonem této činnosti je směřován vůči konkrétnímu lékaři.

[3] Soud se neztotožnil ani s námitkou, že stěžovatelka nemohla být potrestána za to, že není členkou ČLK, když vznik členství nezáleží jen na lékaři samotném. Podle § 4 písm. a) zákona o ČLK totiž komora zapíše do dvou měsíců od doručení žádosti do seznamu každého, kdo řádně ukončil studium na lékařské fakultě a je oprávněn k výkonu lékařské praxe. Z uvedeného ustanovení dle soudu vyplývá, že ČLK nemá prostor pro správní uvážení, ale v případě, že lékař splňuje stanovené podmínky, je povinna jej zapsat. Pokud se stěžovatelka ucházela o zápis do seznamu členů, avšak její přihláška nebyla komorou přijata, jejím právem bylo domáhat se ochrany u soudu, a to ve smyslu § 7 zákona o ČLK. S ohledem na tyto skutečnosti proto soud dospěl k závěru, že žalovaný nepochybil, když zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí o spáchání přestupku, a její žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zamítl.

II.

Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[4] Proti shora označenému rozsudku městského soudu podala stěžovatelka u zdejšího soudu včasnou kasační stížnost. Rozsudek napadla v celém jeho rozsahu. Uvedla, že je přesvědčena o tom, že jako zaměstnanec není povinna být členem ČLK. Podle jejího názoru je povinnost členství v ČLK vázána pouze na činnost lékaře v postavení osoby samostatně výdělečně činné, popř. na zástupce právnické osoby. Pokud tedy vycházela z toho, že pro její zaměstnání není členství v ČLK nutné, potom se nemohla tím, že není jejím členem, dopustit zaviněného jednání. Mimoto, v minulosti podala bezvýslednou žádost o zápis do seznamu členů ČLK. Pokud nebyla zapsána a nedomáhala se nápravy prostřednictvím soudu, neboť jí skutečnost neexistence členství v ČLK nebránila v zaměstnání lékařky, pak také dle jejího názoru není neexistence členství v ČLK zaviněným jednáním.

pokračování

[5] Stěžovatelka dále namítala, že se městský soud dostatečně nezabýval otázkou, zda byl naplněn materiální znak přestupku, tedy zda její jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. V tomto směru má stěžovatelka za to, že nikoli. ČLK není garantem její profesní erudice, nezajišťuje ani neorganizuje průběh specializačního vzdělávání lékařů, nevydává osvědčení o jeho absolvování. Skutečnost, že stěžovatelka není členem ČLK, nebrání jejímu zaměstnání lékaře a nebrání tomu, aby její pracovní činností vznikl jejímu zaměstnavateli nárok vůči zdravotním pojišťovnám na úhrady poskytnutých výkonů. Odpovědnost nese za ni její zaměstnavatel, ona je odpovědná svému zaměstnavateli.

[6] Z posledně uvedeného dle stěžovatelky pramení další argument proti povinnému členství lékaře - zaměstnance v ČLK. Lékař - zaměstnanec by byl podroben jak disciplinární pravomoci ČLK, tak i kontroly ze strany svého zaměstnavatele, přičemž za jedno a totéž pochybení by mu hrozil dvojitý postih, což by lékaře - zaměstnance diskriminovalo oproti lékaři - osobě samostatně výdělečně činné.

[7] V odstavci 106 nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 40/06, je dle stěžovatelky uvedena charakteristika ČLK takto: „*Jde o jednu z profesních komor s ‚povinným‘ členstvím, sdružujících samostatně výdělečně fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádný výkon*“. Městský soud tuto charakteristiku dle stěžovatelky obešel svým bližší neodůvodněným názorem o tom, že se § 3 odst. 1 zákona o ČLK bez dalšího vztahuje na všechny lékaře, kteří vykonávají lékařské povolání v léčebně preventivní péči a nijak nerozlišuje mezi osobou samostatně výdělečně činnou a zaměstnancem v pracovním poměru; podle soudu není rozhodné, zda tuto činnost vykonává lékař jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec, neboť vždy je povinen vykonávat lékařské povolání osobně, na svou zodpovědnost, přičemž i dohled nad výkonem této činnosti je směřován vůči konkrétnímu lékaři.

[8] Argument dohledu nad výkonem lékařského povolání směřující vůči konkrétnímu lékaři však není dle stěžovatelky pro řešenou věc přínosný. Lékař - zaměstnanec je pod dohledem svého zaměstnavatele, takže bylo-li toto pro soud kritériem pro povinné členství i lékařů - zaměstnanců v ČLK, pak není zřejmé, jak dohled zaměstnavatele souvisí s členstvím jeho zaměstnance v ČLK. Dohled zaměstnavatele nad svým zaměstnancem se dle stěžovatelky jeví dokonce ve srovnání s dohledem ČLK jako efektivnější, neboť zaměstnavatel vykonává svůj dohled přímo, bezprostředně, kdežto ČLK řeší pouze některé stížnosti. S ohledem na tyto skutečnosti proto stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu i předchozí rozhodnutí žalovaného zrušil.

III.

Shrnutí vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je zřejmé, že § 3 odst. 1 zákona o ČLK se vztahuje na všechny lékaře, kteří vykonávají na území České republiky lékařské povolání v léčebně preventivní péči obecně, a nijak nerozlišuje mezi lékaři, kteří vykonávají lékařské povolání v pracovním poměru nebo jako osoby samostatně výdělečně činné. Obsah a pojem „*léčebně preventivní péče*“ je dle žalovaného definován v § 17 a násl. zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Zde je tento pojem dostatečně specifikován, včetně údaje, kdo tuto péči zajišťuje. Pokud tedy stěžovatelka byla u společnosti Medicon a.s. zaměstnána jako praktická lékařka, je na

základě uvedeného nezpochybnitelné, že vykonávala a dosud vykonává lékařské povolání v léčebné a preventivní péči tak, jak jej definuje tento zákon. S ohledem na tyto skutečnosti proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Stěžovatelka se včas podanou kasační stížností (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhá přezkumu rozhodnutí krajského soudu (v souzené věci označeného jako „městský soud“), které vzešlo z řízení, jehož byla účastníkem (§ 102 s. ř. s.), její kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud proto neshledal žádné důvody pro nepřipustnost kasační stížnosti.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka ve své kasační stížnosti uplatnila. Neshledal přitom v dosavadním řízení vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podstatou projednávané věci je otázka povinného členství lékařů v ČLK, resp. zda tuto povinnost lze vztahovat i na lékaře vykonávající lékařskou praxi v pracovním poměru, tj. nikoliv jako tzv. „soukromí“ lékaři.

[14] Z pohledu právní regulace přístupu k lékařskému povolání považuje zdejší soud za rozhodné ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ČLK, podle něhož: *„Každý lékař, který vykonává na území České republiky lékařské povolání v léčebné a preventivní péči, musí být členem České lékařské komory.“* Z judikaturní činnosti soudů pak na danou věc dopadají závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06, a částečně také z nálezu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01 (N 58/30 SbNU 97).

[15] Argumentace plenárním nálezem Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 40/06 tvoří ostatně i podstatu kasační stížnosti stěžovatelky, když tato na podporu svého náhledu na výklad § 3 odst. 1 zákona o ČLK odkazovala na bod 106 tohoto rozhodnutí, dle něhož ČLK představuje *„jednu z profesních komor s povinným členstvím, sdružujících samostatně výdělečně fyzické osoby v určitých povoláních, kde je dán silný veřejný zájem na jejich řádném výkonu.“* Potvrzení svých úvah stěžovatelka shledává v užitém slovním spojení *„sdružení samostatně výdělečných osob“*, ze kterého dovozuje, že předmětné ustanovení nelze aplikovat vůči lékařům poskytujícím zdravotní péči v pracovním poměru.

[16] S názorem stěžovatelky na interpretaci předmětného zákonného ustanovení, resp. nálezu Ústavního soudu, se soud nemůže ztotožnit.

[17] V souzené věci je patrné, že Ústavní soud svůj názor na výklad § 3 odst. 1 zákona o ČLK nevyjádřil v bodě 106 uvedeného nálezu, jak uvádí stěžovatelka, nýbrž v bodě 115. Ústavní soud v této části uvedl: *„K [...] potřebě rozlišení mezi lékaři „soukromými“ a „lékaři-zaměstnanci“ [...] se vyjádřila Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí ze dne 8. 7. 1992 ve věci Vialas Simón v. Španělsko (bod 72. shora), a není důvod jí vyjádřenému názoru (že ve sledovaných souvislostech nejde o diferenci rozhodnou) oponovat.“*

pokračování

[18] V bodě 72 nálezu Pl. ÚS 40/06 pak Ústavní soud shrnul: „*Evropská komise pro lidská práva v rozhodnutí ze dne 8. 7. 1992 ve věci Vialas Simón v. Španělsko, stížnost č. 16685/90, konstatovala, že lékařské komory jsou ve Španělsku veřejnoprávními institucemi zřízenými zákonem a sledujícími veřejný zájem - ochranu (veřejného) zdraví - tím, že zajišťují určitou veřejnou kontrolu výkonu lékařské praxe a dodržování lékařské etiky. [...] Přitom v dané věci stěžovatel tvrdil, že pro lékaře působící ve veřejném sektoru nejsou komory než sdruženími předvídanými tímto článkem, neboť ve vztahu k nim vykonávají tradiční funkce kontroly výkonu lékařské praxe a dodržování lékařské etiky orgány správy, která je zaměstnává. Komise však s poukazem na rozsudek španělského Ústavního tribunálu ze dne 17. 7. 1989 uzavřela, že ani okolnost, že stát zajišťuje dodržování zákonných a smluvních závazků jím zaměstnávanými lékaři, nelze postavit naroveň - jak požadoval stěžovatel - odstranění kompetence lékařských komor ve vztahu k lékařům zaměstnaným ve veřejném sektoru, aby prováděly kontrolu výkonu lékařské praxe a dodržování lékařské etiky.*“

[19] Bod 115 citovaného nálezu tak nejenže vyjadřuje zcela opačný závěr, než jaký soudu předkládala stěžovatelka, nýbrž poskytuje odpověď i na její zbývající argumentaci spočívající v tvrzení, že dohled nad výkonem lékaře v pracovním poměru vykonává jeho zaměstnavatel a dohled ČLK je proto nadbytečný. I když totiž byly závěry Evropské komise pro lidská práva v rozhodnutí *Vialas Simón v. Španělsko* učiněny na podkladě španělské právní úpravy, soud považuje citovanou argumentaci za případnou i ve vztahu k vnitrostátní úpravě platné v České republice. Kontrola výkonu lékařské praxe či dodržování lékařské etiky sice nepochybně může být do určité míry prováděna i zaměstnavatelem, kvalitu tohoto dohledu nicméně není možné srovnávat s kvalitou dohledu, který zákonodárce svěřil ČLK.

[20] V této souvislosti považuje soud za vhodné poukázat např. na ustanovení § 18 odst. 3 písm. c) zákona o ČLK, který Čestné radě ČLK umožňuje uložit za závažné porušení povinnosti člena ČLK disciplinární opatření spočívající až ve vyloučení lékaře z komory. Tato sankce ve spojení s povinností stanovenou v § 3 odst. 1 zákona o ČLK představuje významný institut na ochranu pacientů a veřejného zdraví, kterým v souladu s platnou a účinnou právní úpravou zaměstnavatel v žádném případě nedisponuje. Ukládání disciplinárních opatření je sice pouze jednou z funkcí ČLK, nicméně představuje zřetelný důkaz toho, že dohled zaměstnavatele lékaře a dohled ČLK nelze kvalitativně srovnávat. Jedná se přitom o učebnicový příklad přenesení výkonu vrchnostenských oprávnění na samosprávnou organizaci, které by v jiném případě náležely, s ohledem na zájem společnosti na řádném poskytování lékařské péče, státním orgánům, tj. nikoliv osobám soukromého práva - zaměstnavatelům.

[21] Stěžovatelka ve své argumentaci sice poukazuje na nedostatky právní úpravy členství v ČLK, činí tak však pouze z pohledu lékaře a zcela přehlíží funkci ČLK z pohledu jednotlivce - pacienta, resp. úlohu ČLK při ochraně veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud v žádném případě neříká, že by právní úprava profesní samosprávy lékařů byla ideální a nemohla by být provedena odlišně. Odpověď na tuto otázku je však čistě politická a zdejšímu soudu zcela jistě nepřísluší.

[22] Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ČLK je zcela jednoznačné, když stanoví, že „každý lékař“ musí být při výkonu lékařského povolání členem ČLK. Slovy Ústavního soudu vyjádřenými v nálezu I. ÚS 181/01 toto ustanovení „nelze formulovat jednoznačněji“. I když se posledně citovaný judikát zabýval výkladem ustanovení o povinném členství lékařů

v Komoře veterinárních lékařů, považuje soud tento závěr za analogicky aplikovatelný i v projednávané věci.

[23] Není to však pouze jazykový výklad, který vede kasační soud k závěru o povinném členství všech lékařů v ČLK. Důvodem je zejména účel ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ČLK, jímž je mimo jakoukoli pochybnost mj. zajištění, aby každý lékař vykonávající lékařské povolání podléhal doзору nezávislé organizace, která vůči němu disponuje disciplinární pravomocí a v krajním případě i pravomocí rozhodnout o jeho případném vyloučení z ČLK.

[24] Výklad, který ve svém podání nabízí stěžovatelka, tj. interpretace § 3 odst. 1 zákona o ČLK způsobem, že výraz „každý“ ve skutečnosti neznamena „každý“, považuje Nejvyšší správní soud za nesprávný. Případná aprobace tohoto výkladu by mimoto způsobila značnou mezeru v právní úpravě, když lékař „zaměstnanec“, ač neustále porušující právní předpisy, by i v případě výpovědi ze zaměstnání mohl být stále nově a nově zaměstnáván a poskytovat tak dále lékařskou péči. V tomto směru Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že sice skutečně je možné uvažovat i o jiných modelech úpravy lékařského povolání, resp. přístupu k němu, avšak vytváření těchto modelů není v jeho kompetenci.

[25] S ohledem na skutečnost, že zdejší soud považuje výklad ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ČLK za jednoznačný, stěžovatelka by v probíhajícím soudním řízení musela pro svůj úspěch ve věci prokázat, že předmětná právní úprava je rozporná s ústavním pořádkem České republiky. To se jí však nepodařilo. Posouzení ústavnosti § 3 odst. 1 zákona o ČLK již bylo předmětem řízení před Ústavním soudem, v rámci něhož protiústavnost dotčeného ustanovení nebyla shledána. Nejvyšší správní soud je tímto zjištěním vázán.

[26] K otázce, zda si stěžovatelka byla vědoma své povinnosti být členem ČLK, zdejší soud uvádí, že v souzené věci je zřejmé, že stěžovatelka si své povinnosti stanovené v § 3 odst. 1 zákona o ČLK byla vědoma. Tomu nasvědčuje zejména skutečnost, že o zápis do ČLK v minulosti také sama neúspěšně požádala. Tradice povinného členství lékařů v samosprávných komorách je současně v České republice desítky let konstantní a nebyla předmětem žádných vážnějších změn. Ze všech těchto okolností má zdejší soud za prokázané, že i kdyby si stěžovatelka skutečně nebyla své povinnosti vědoma, zajisté tak mohla a také i měla vědět. Jazykové vyjádření předmětného ustanovení je zcela jednoznačné a neponechává žádné pochybnosti o svém významu. Kasační soud proto uzavírá, že městský soud nepochybil, když dospěl k závěru, že se stěžovatelka dopustila zaviněného protiprávního jednání rozporného s ustanovením § 3 odst. 1 zákona o ČLK.

[27] K naplnění materiálního znaku přestupku soud uvádí, že ani v tomto bodě se s náhledem stěžovatelky nemohl ztotožnit. Zájemem chráněným zákonem o přestupcích je u tohoto druhu deliktu ochrana řádného výkonu lékařského povolání. Tento aspekt v napadeném rozsudku ostatně akcentoval i městský soud. Kasační soud přitom neshledal důvod se od jeho závěru jakkoliv odchýlit.

V.

Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji zamítl.

pokračování

[29] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 31. července 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu