



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Mgr. J. Ž.**, zastoupená JUDr. Janem Hostinským, advokátem se sídlem Kostelní zmola 9, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2014, č. j. 8 Ad 17/2011 – 65,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2014, č. j. 8 Ad 17/2011 – 65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalobkyni **se vrací** soudní poplatek ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobce JUDr. Jana Hostinského, advokáta se sídlem Kostelní zmola 9, Brno, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 27. 5. 2014, č. j. 8 Ad 17/2011 – 65, zamítl Městský soud v Praze žalobu, kterou se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 29. 4. 2011, č. j. 65658/2010-13/PRO, jímž byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí ministerstva zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“) ze dne 9. 8. 2010, č. j. 17850/2010/VZV, o vydání osvědčení k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu v oboru odborný pracovník v laboratorních metodách a v přípravě léčivých přípravků podle zákona č. 96/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“). Podle městského soudu stěžovatelka nesplnila podmínky pro získání odborné způsobilosti podle ust. § 26 odst. 1 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních. Toto ustanovení obsahuje taxativní

výčet kvalifikací, jejichž dosažení zakládá odbornou způsobilost k výkonu povolání odborného pracovníka v laboratorních metodách a v přípravě léčivých přípravků. Stěžovatelka však místo oborů a kvalifikačních kurzů uvedených v citovaném ustanovení absolvovala magisterské studium ve studijním programu tělesná výchova a sport, obor rekreologie na Univerzitě Palackého v Olomouci, který nelze podřadit pod výčet obsažený v citovaném ustanovení, a ani pod výčet obsažený v ust. § 43 odst. 2 písm. a) zákona o nelékařských zdravotnických povoláních. Stěžovatelka sice prokazatelně splnila atestační zkoušku a získala tím specializovanou způsobilost v oboru klinický bioanalytik pro lékařskou mikrobiologii, avšak tato specializovaná způsobilost sama o sobě, bez odborné způsobilosti, nezakládá odpovídající faktický stav pro vydání osvědčení o splnění podmínky pro výkon povolání bez odborného dohledu. Pro získání osvědčení je nutno splnit jak podmínku odborné, tak i specializované způsobilosti. Podle názoru městského soudu ve stěžovatelčině případě neexistoval nárok na vydání osvědčení o odborné způsobilosti k výkonu povolání odborného pracovníka v laboratorních metodách a v přípravě léčivých přípravků.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost, v níž uplatnila důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s. Nejprve v kasační stížnosti vyjádřila nesouhlas s právním posouzením věci ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to jak městským soudem, tak správními orgány. Podle stěžovatelky došlo k mylné interpretaci textu její žádosti, kterou nepodala podle ust. § 67 zákona o nelékařských zdravotnických povoláních, tedy za účelem vydání osvědčení o splnění odborné způsobilosti k výkonu povolání odborného pracovníka v laboratorních metodách a v přípravě léčivých přípravků, nýbrž podle ust. § 96 odst. 1 citovaného zákona jako žádost o přiznání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání dosažené podle dřívějších předpisů. V otázce posouzení stěžovatelčiny odborné způsobilosti se správní orgány dopustily nesprávné interpretace zákona o nelékařských zdravotnických povoláních, která vedla k pravé retroaktivitě použití jeho ust. § 26. Podle stěžovatelky se měl městský soud vypořádat s přechodnými ustanoveními zákona o nelékařských zdravotnických povoláních, především s ust. § 96 odst. 4 a v kontextu jeho znění také s dřívější právní úpravou reprezentovanou vyhláškou č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví (dále jen „vyhláška č. 77/1981 Sb.“). Ministerstvo a městský soud nesprávně posoudily podmínky, které zákon o nelékařských zdravotnických povoláních stanovuje pro výkon povolání odborného pracovníka v laboratorních metodách a v přípravě léčivých přípravků a dopustily se nepřipustného formalismu, když nezohlednily stěžovatelkou dosaženou kvalifikaci v oboru vyšetřovací metody v lékařské mikrobiologii. Nutnost absolvovat nad rámec této kvalifikace další vzdělání z výčtu uvedeného v ust. § 26 odst. 1 zákon o nelékařských zdravotnických povoláních, jež byla konstatována jak správními orgány, tak městským soudem, považuje stěžovatelka za výsledek opomenutí smyslu a účelu zákona. Dále stěžovatelka namítala, že řízení před správním orgánem bylo ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stíženo vadami spočívajícími v tom, že při zjišťování skutkové podstaty správním orgánem byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a proto mělo být napadené správní rozhodnutí městským soudem zrušeno. Konkrétní vadu řízení před správním orgánem stěžovatelka spatřuje v tom, že nebyla po podání předmětné žádosti poučena a vyzvána k jejímu doplnění tak, aby z ní vyplývalo, že se jedná o žádost podle ust. § 96 odst. 1 zákona o nelékařských

pokračování

zdravotnických povoláních a nikoliv o žádost podle ust. § 67 odst. 1 citovaného zákona. Správní orgán nezohlednil kvalifikaci stěžovatelky a nehledal ustanovení zákona, která by odpovídala jejímu právnímu postavení. Stěžovatelkou byla dále spatřována nesrozumitelnost rozhodnutí správního orgánu spočívající v tom, že nerozhodoval podle obsahu žádosti, ale podle žádosti, kterou o své vůli upravil. Konečně stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozsudku ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ve vztahu k tomuto důvodu stěžovatelka zejména uvedla, že městský soud se nevypořádal s tvrzeními uvedenými v doplnění odůvodnění žaloby, které mu bylo doručeno dne 18. 5. 2014, jež obsahovalo rozšíření právní argumentace a nikoliv nové žalobní body. Z rozsudku nevyplývají důvody, které městský soud vedly k opomenutí přechodných ustanovení zákona o nelékařských zdravotnických povoláních, důvody pro opomenutí oboru popsáno v příloze č. 5 vyhlášky č. 77/1981 Sb., a ani důvody umožňující zpětnou účinnost posuzování splnění podmínek pro přiznání způsobilosti k výkonu daného povolání stěžovatelkou. Z výše uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a spolu s ním také obě rozhodnutí správních orgánů, které mu předcházely.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že nezpochybňovalo absolvované specializační vzdělávání, jak se domnívá stěžovatelka, a pro tento závěr nesvědčí ani obsah rozhodnutí. Stěžovatelce není ani odnímána zpětně možnost vykonávat jí zvolené povolání, neboť jeho výkon bez odborného dohledu je možný pouze na základě osvědčení k výkonu zdravotnického povolání bez odborného dohledu, resp. v případě výkonu povolání pod odborným dohledem je to možné, když zdravotnický pracovník absoljuje studium vedoucí k získání odborné způsobilosti některým ze způsobů předpokládaných v hlavě II zákona o nelékařských zdravotnických povoláních, resp. v dříve platné vyhlášce č. 77/1981 Sb. Nic takového však ve správním řízení prokázáno nebylo. Nepřesné je rovněž stěžovatelčino tvrzení, že správní orgán ji měl posuzovat podle ust. § 45 odst. 1 věta druhá (místo věty první) vyhlášky č. 77/1981 Sb. Stěžovatelka se snaží navodit dojem, že absolvováním specializační průpravy se z ní stal nejen jiný odborný pracovník, ale současně zdravotnický pracovník s odbornou a specializovanou způsobilostí. Přitom ust. § 16 vyhlášky č. 77/1981 Sb. stanoví předpoklady pro získání způsobilosti k výkonu povolání jiného odborného pracovníka, tj. studiem na školách poskytujících vysokoškolské, úplné střední nebo střední vzdělání jiného než zdravotnického směru a přípravou pro výkon práce ve zdravotnictví. Podle ministerstva nebyly dány důvody ani k odstraňování vad žádosti. Žádost byla zcela zjevně srozumitelná, určitá a nevyvolávající pochybnost o jejím obsahu. S ohledem na výše uvedené ministerstvo navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami stěžovatelky poukazujícími na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu nevypořádání všech žalobních námitek, když se městský soud nezabýval obsahem doplnění odůvodnění žaloby, které mu bylo doručeno před rozhodnutím ve věci.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek nepřezkoumatelný, není-li z jeho odůvodnění „*vůbec zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu soud nepřistoupil, resp. nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele obsaženou v žalobě, a proč soud subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy*“ (rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52). Nepřezkoumatelnost je také dána, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73) a rovněž tehdy, „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené [...]. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal soud za prokázaný a jak posoudil skutečnosti mající pro věc zásadní význam. Pokud rozhodnutí soudu v odůvodnění nereflktuje na námitky a zásadní argumentaci, o kterou se žaloba opírá, má to za následek jeho nepřezkoumatelnost. K tomu srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75, všechny dostupné na www.nssoud.cz. Obdobně i Ústavní soud zdůraznil ve své judikatuře, že požadavek kvalitního a vyčerpávajícího odůvodnění soudního rozhodnutí je jedním z principů představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování (viz např. nálezy ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99 a ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>). Povinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu „*nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno. Na druhou stranu, jestliže jsou v projednávané věci vzneseny závažné právní argumenty, je třeba, aby se s nimi soud vypořádal*“ (náleze ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08).

V dané věci stěžovatelka dne 18. 5. 2014, tedy ještě před vydáním napadeného rozsudku, doručila městskému soudu podání označené jako „Doplnění odůvodnění žaloby“, v němž doplnila svou argumentaci především k žalobní námitce nesprávného posouzení právní otázky, zda je či není podle relevantních ustanovení zákona o nelékařských povoláních způsobila k výkonu předmětného zdravotnického povolání. Městský soud však na argumentaci obsaženou v tomto doplnění v odůvodnění svého rozsudku nijak nereagoval.

Přezkoumatelnost rozhodnutí se sice nerovná neúčelnému podrobnému reagování na každou v žalobě zmíněnou skutečnost, nicméně ignorování rozsáhlého doplnění žaloby, ve kterém je obsažena řada argumentů, má jednoznačně za následek nepřezkoumatelnost. Stížná námitka, že napadený rozsudek městského soudu je ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nepřezkoumatelný, je proto důvodná.

pokračování

Jelikož Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, nemohl se zabývat ostatními stížními námitkami, které jsou odvislé od řádného vypořádání námitek mířících do podstaty dané věci.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení, v němž je městský soud podle odst. 4 citovaného ustanovení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V dalším řízení se tedy městský soud vypořádá se všemi námitkami uplatněnými jak v žalobě, tak v jejím doplnění. Pokud shledá, že některé námitky nebyly uplatněny v zákonné lhůtě, rovněž to zdůvodní.

S ohledem na délku řízení před městským soudem (žaloba byla podána v červnu 2011 a rozhodnuto o ní bylo v květnu 2014), bude na městském soudu, aby ve věci rozhodl, při respektování příslušných procesních ustanovení, co nejdříve.

O kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval v řízení o kasační stížnosti o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle ust. § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000 Kč.

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

V Brně dne 20. srpna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu