



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **MUDr. Mgr. L. H.**, zast. Mgr. Luďkem Šrubařem, advokátem se sídlem Kaprova 42/14, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 6. 6. 2011, č. j. 31681/2011/PRO, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 Ad 20/2011 – 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který zamítl její žalobu proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí ministra zdravotnictví jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Tímto rozhodnutím byl zamítnut její rozklad proti usnesení žalovaného ze dne 3. 3. 2011, č. j. 3705/2011/VZV/Zast, ve znění opravného rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 6. 2011, č. j. 3705/2011VZV, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti o posouzení podmínek pro získání specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře v oboru vnitřního lékařství podle 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 95/2004 Sb.“). Žalovaný řízení zastavil, neboť stěžovatelka nedoložila potvrzení o nepřetržité praxi ke dni 2. 4. 2004, nýbrž kopii potvrzení o praxi vykonané po tomto datu.

[2] Ministr zdravotnictví v rozhodnutí o rozkladu shledal stěžovatelčiny námitky nedůvodnými. Ustanovení § 44 zákona č. 95/2004 Sb. je součástí přechodných ustanovení, která upravují přenos nabytých práv podle předchozí právní úpravy, odlišné od současné úpravy. V podstatě zakládají právní fikci, že lékař získal specializovanou způsobilost, přestože ji nezískal přinejmenším standardním způsobem dle zákona č. 95/2004 Sb. Přechodná ustanovení jsou použitelná po přechodnou dobu a nelze je vykládat tak, že by do budoucna bylo neomezeně umožněno získávat specializovanou způsobilost cestou, která neodpovídá současné úpravě. Zvláště je to patrné u přiznání způsobilosti na základě osvědčení České lékařské komory k výkonu soukromé lékařské praxe (dále jen „licence“). Pokud by neexistovalo žádné časové omezení, žalovaný by měl akceptovat i licence vydané po 17. 4. 2004. Lékaři by mohli takto obcházet zákon, neboť licence je pouhým osvědčením komory, které není vydané na základě podmínek stanovených novou úpravou, nýbrž toliko dle podmínek stanovených stavovským předpisem komory. Podobná situace nastává i u požadavku na nepřetržitý výkon zdravotnického povolání lékaře nejméně po dobu pěti z posledních šesti let. Ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. nelze interpretovat tak, že licence se bude vztahovat k účinnosti tohoto zákona, resp. k datu 17. 4. 2004, zatímco praxe lékaře bude možné akceptovat i po účinnosti zákona č. 95/2004 Sb.

[3] Městský soud ve svém rozsudku odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2014, č. j. 3 Ads 37/2012 – 30, publ. pod č. 3054/2014 Sb. NSS, který se zabýval otázkou, zda pro získání specializované způsobilosti podle § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. postačuje licence vydaná Českou lékařskou komorou po nabytí účinnosti tohoto zákona. Dle městského soudu lze závěry rozšířeného senátu použít i v nynější věci, kdy je předmětem sporu otázka, zda k datu účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. musí být splněna i podmínka výkonu praxe lékaře. Je zřejmé, že rozšířený senát dospěl k závěru, že pro získání specializované způsobilosti je zapotřebí, aby ke dni účinnosti zákona byly splněny obě dvě podmínky. Rozšířený senát totiž vycházel z výkladu, že nelze umožnit v časově neohrazené době po nabytí účinnosti příslušného zákona, aby specializovanou způsobilost získali lékaři nesplňující podmínky stanovené novou právní úpravou. Protože stěžovatelka ke dni nabytí účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. podmínku výkonu zdravotnického povolání lékaře po dobu nejméně pěti let z posledních šesti nesplňovala, nemohla získat specializovanou způsobilost navzdory tomu, že byla držitelkou licence. Zastavením řízení o její žádosti nebylo zasaženo do jejích práv.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, ve které uplatňuje námitky, jež podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[5] Podle stěžovatelky nelze bez dalšího rozšířit závěr uvedený v rozsudku ve věci sp. zn. 3 Ads 37/2012 na skutečnosti, které nebyly posuzovány. Výklad zastávaný městským soudem je nepřiměřeně extenzivní a v rozporu s principem právní jistoty. Zákon žádným způsobem časově neomezuje získání specializované způsobilosti, jen

pokračování

požaduje splnění určitých podmínek, při jejichž naplnění lze podat žádost kdykoliv. V uvedeném judikátu nebyla nijak řešena otázka, k jakému datu má být praxe prokazována.

[6] Napadený rozsudek nemůže obstát, pokud je odůvodněn pouze poukazem na uvedený judikát, aniž by soud uvedl jakékoliv vlastní argumenty.

[7] Obhajitelný je názor, že délka praxe má být posuzována ke dni podání žádosti, pokud je splněna podmínka získání licence před dnem nabytí účinnosti zákona. Tím je dostatečně omezeno množství osob, které mohou takovou žádost podat, na ty, které získaly potřebné licence. Ty mohou žádat kdykoliv, neboť zákonem žádná lhůta stanovena není. Opačný závěr by byl diskriminační a vedl by k nedůvodné nerovnosti adresátů právní normy.

[8] Závěr, že délka praxe musí být posouzena ke dni nabytí účinnosti zákona, je v rozporu s principem právní jistoty, pokud žalovaný sám několikrát rozhodl právě opačně, a rovněž s principem *in dubio mitius*, podle kterého měl žalovaný v pochybnostech o výkladu sporného ustanovení rozhodnout mírněji ve prospěch stěžovatelky.

[9] Stěžovatelka s ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že odůvodnění napadeného rozsudku je zcela správné. Posuzování splnění dvou podmínek k různému dni by odporovalo smyslu a účelu přechodných ustanovení i principu právní jistoty. Argumentace absencí lhůty pro doložení praxe je v rozporu s chápáním přechodných ustanovení, která určité skutečnosti „překlápí“ do režimu nové úpravy. Jejich účelem není stanovit nové hmotněprávní podmínky pro přiznání práva. Naopak vychází ze stavu, který tu je ke dni účinnosti zákona; jinak se postupuje již podle nového zákona. Přechodná ustanovení tak zpravidla chrání nabytá práva adresátů norem. V případě § 44 odst. 1, věty šesté, zákona č. 95/2004 Sb. poskytuje zvýhodněný režim pro získání specializované způsobilosti, ačkoliv ji účastník nezískal způsobem odpovídajícím nové úpravě.

[11] I z těchto důvodů nelze podmínky citovaného ustanovení vztahovat výlučně k datu účinnosti nové právní úpravy, neboť jiným přístupem by docházelo ke zvýhodnění lékařů s jedinou atestací v základním oboru oproti lékařům, kteří si na rozdíl od stěžovatelky doplnili povinnou a povinně doplňkovou praxi ve smyslu § 44 odst. 1, věty první až páté, zákona č. 95/2004 Sb. nebo získali v minulosti dvě atestace v základním oboru nebo absolvovali již za nových podmínek a nových vzdělávacích programů.

[12] K výtce, že žalovaný v minulosti sám posuzoval podmínky ke dni podání žádosti, se nemůže bez znalostí konkrétních informací vyjádřit, a proto ji považuje za účelovou a nepodloženou. I v případě, že by vydal nezákonné rozhodnutí, existují mimořádné opravné a dozorčí prostředky. Aplikace principu „v pochybnostech mírněji“ nebyla na místě, neboť ke spornému stanovení se již, sice kriticky, ale jednoznačně vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

[13] Žalovaný navrhuje zdejšímu soudu kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Pokud by totiž byla tato vada shledána, mohlo by to bránit přezkumu dalších stížných námitek. Jde o vadu natolik závažnou, že k ní soud přihlíží i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti městskému soudu vytýká, že napadené rozhodnutí nedostatečně odůvodnil pouhým odkazem na rozhodnutí rozšířeného senátu, aniž by sám poskytl jakékoliv další odůvodnění.

[17] Nejvyšší správní soud při posouzení této otázky vyšel ze své judikatury, podle které je rozsudek krajského (městského) soudu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, jestliže je ta část odůvodnění rozsudku soudu, v níž se měl vyjádřit ke skutkovým a právním otázkám vyplývajícím z uplatněných žalobních bodů, tvořena z valné části toliko pasážemi převzatými bez dalšího komentáře z publikovaného judikátu v jiné, skutkově i právě odlišné věci, aniž by zároveň vyložil, jaký význam mají tyto převzaté závěry pro jeho rozhodnutí ve věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64).

[18] V nyní posuzované věci je dominantní část napadeného rozsudku, ve které se městský soud věnoval vlastnímu posouzení věci, tvořena odkazem na závěry rozšířeného senátu zdejšího soudu vyjádřené v rozsudku vydaném ve věci sp. zn. 3 Ads 37/2012. Sama tato skutečnost ovšem nesvědčí nepřezkoumatelnosti nyní posuzovaného rozhodnutí. Městský soud v něm totiž zřetelně vyložil, jaký význam mají tyto závěry rozšířeného senátu pro jeho rozhodnutí v dané věci. Poukázal na skutečnost, že rozšířený senát se sice zabýval splněním podmínky získání licence, ale dle jeho názoru z rozhodnutí plyne, že ve stejném režimu má být posuzována i podmínka výkonu praxe lékaře, a to s poukazem na nutnost časové limitace možnosti získání odborné způsobilosti lékařů, kteří nesplňují podmínky dle nové úpravy. Napadený rozsudek se tak v podstatné míře opírá o uvedený rozsudek rozšířeného senátu. Nejedná se ovšem o pouhé zopakování jeho argumentace, neboť městský soud již vyslovené závěry interpretuje a vztahuje na projednávanou věc. Z rozsudku je patrné, jak městský soud danou věc posoudil a z jakého důvodu shledal stěžovatelčinu argumentaci nedůvodnou.

[19] Námitka nepřezkoumatelnosti není s ohledem na shora uvedené důvodná.

pokračování

[20] V posuzované věci je klíčový výklad ustanovení § 44 odst. 1, věty šesté, zákona č. 95/2004 Sb. Prvních pět vět ustanovení § 44 odst. 1 umožňuje lékařům, kteří získali specializaci I. stupně podle dosavadních právních předpisů, doplnit si chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem do pěti let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. Věta šestá 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 (licenci) a nejméně pět z posledních šesti let nepřetržitě vykonávali zdravotnické povolání lékaře. Soud je pak postaven před otázkou, zda z tohoto ustanovení vyplývá omezení, pokud jde o datum splnění podmínky výkonu praxe zdravotnické povolání lékaře, neboť v posuzovaném případě je nesporné, že stěžovatelka splňovala podmínku získání licence.

[21] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se výkladem tohoto ustanovení, jak již bylo uvedeno výše, zabýval v rozsudku ve věci sp. zn. 3 Ads 37/2012, a to ve vztahu k datu vydání licence, když uzavřel, že získání specializované způsobilosti v době do nabytí účinnosti zákona č. 189/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, bylo podmíněno licencí vydanou do dne 1. 4. 2004. Na základě teleologického výkladu mimo jiné dovodil, že „[ú]čelem analyzované právní úpravy totiž bylo mj. zavedení nového systému získávání specializací lékařů v základním oboru a přizpůsobení právní úpravy legislativě Evropské unie (...) Existence specializované způsobilosti a úprava jejího získání není samoúčelná. Jejím cílem je zvýšit úroveň zdravotní péče stanovením základních kvalitativních a kvantitativních požadavků na odbornou přípravu lékařů v rámci jednotlivých oborů. K tomuto cíli směřuje také právo Evropské unie, které ovšem harmonizací sleduje i další cíl, totiž usnadnit právo usazování a volného pohybu služeb v lékařství a to mj. za pomoci vzájemného uznávání diplomů, osvědčení a kvalifikací (...) Při srovnání nové specializované způsobilosti a původní specializace I. stupně je zřejmé, že změna právní úpravy vedla ke zpřísnění nároků kladených na danou kvalifikaci a současně tyto nároky harmonizovala s právem Evropské unie. Výjimka připuštěná předmětným přechodným ustanovením směřuje právě opačným směrem, totiž k akceptaci původních méně přísných nároků - sice doplněných získáním osvědčení České lékařské komory, ovšem za situace, kdy Licenční řád ČLK připouštěl řadu výjimek k získání osvědčení, a to v extrémním případě nejen z délky požadované praxe, nýbrž i z atestace. (...) Akceptace předmětného přechodného ustanovení jako transformačního by vytvořila v zásadě dva kvalitativně i kvantitativně (z hlediska nároků) odlišné standardy získání specializované způsobilosti. Takový výsledek by byl v rozporu s již zmíněným účelem, spočívajícím ve zvýšení úrovně zdravotní péče stanovením základních kvalitativních a kvantitativních požadavků na odbornou přípravu lékařů v rámci jednotlivých oborů, přičemž s ohledem na další cíl, jímž je usnadnění volného pohybu a usazování (s nímž souvisí harmonizace minimálních standardů), je oněmi základními standardy třeba rozumět právě ty, jež jsou upraveny zejména v § 19 a násl. zákona č. 95/2004 Sb. s předobrazem ve Směrnici, nikoliv hypotetickou alternativní cestu prostřednictvím přechodného ustanovení. (...) Teleologický výklad proto směřuje k chápání § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb. jako klasického přechodného ustanovení.“

[22] Dle Nejvyššího správního soudu je nutné uvedené závěry vztáhnout i k podmínce výkonu praxe zdravotnické povolání lékaře, a obě podmínky by proto měly být z hlediska

požadovaného okamžiku jejich splnění posuzovány ve stejném režimu. Obě proto musí být naplněny před účinností zákona č. 95/2004 Sb., tj. do 1. 4. 2004.

[23] Rozšířený senát vyloučil, že by předmětné ustanovení s ohledem na účel zákona mělo transformační charakter, který by umožňoval do budoucna získávat specializaci „*paralelní*“ cestou vedle náročnějšího způsobu upraveného v jádru nové právní úpravy. Interpretace zastávaná stěžovatelkou výklad rozšířeného senátu popírá, neboť splnění jedné z uvedených podmínek neváže k nabytí účinnosti zákona, ale k libovolnému budoucímu okamžiku. Pro takové rozdílné nahlížení na obě podmínky nespátňuje Nejvyšší správní soud důvod. Akceptace rozdílného režimu by ve svém důsledku nutně založila dva systémy získání specializované způsobilosti, byť by z hlediska nároku mírnější z nich mohly využít pouze osoby, které získaly licenci před účinností zákona č. 95/2004 Sb. Tento výsledek by byl v rozporu se shora uvedeným účelem úpravy specializované způsobilosti a jejího získání.

[24] Pokud v této souvislosti stěžovatelka na podporu svého výkladu uvádí, že je dostatečně omezeno množství osob, které mohou žádost podat, na ty, které již v době nabytí účinnosti disponovaly licenci, je nutné zdůraznit, že záměrem posuzované přechodného ustanovení není zavedení kvót na počet úspěšných žadatelů o posouzení podmínek pro získání specializované způsobilosti, jak se snad domnívá stěžovatelka, nýbrž řeší přechod práv nabytých lékaři před účinností zákona č. 95/2004 Sb. V této souvislosti je možné rovněž znovu poukázat na účel nové úpravy, která zavedením specializovaných způsobilostí nesleduje omezení počtu osob disponujících specializovanou způsobilostí, ale mimo jiné zvýšení úrovně zdravotní péče.

[25] V nyní souzené věci je nad rámec uvedeného nutné poznamenat, že dle správního spisu stěžovatelka začala požadovanou praxi vykonávat teprve od 1. 1. 2006, tedy relativně dlouhou dobu po nabytí účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. Přijetím nové právní úpravy proto v žádném případě nemohlo být dotčeno její legitimní očekávání. I kdyby však zákon nabyl účinnosti v průběhu její praxe lékaře, měla by prostor pro doplnění zbývajících částí ve smyslu prvních pěti vět § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb.

[26] Námitka nesprávného právního hodnocení s ohledem na výše uvedené není důvodná.

[27] Stěžovatelka dále namítá, že závěr městského soudu a ministra zdravotnictví je v rozporu s principem právní jistoty a rovněž s principem *in dubio mitius*. Uvedené námitky hodnotí soud jako nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Tyto námitky totiž stěžovatelka vznesla až v kasační stížnosti, nikoliv v řízení před městským soudem, ačkoliv tak učinit mohla. Námitka, že je uvedený závěr diskriminační a vede k nedůvodné nerovnosti adresátů právní normy, je nekonkrétní a nedostatečně odůvodněná, protože z ní jakkoliv nelze seznat, v čem tvrzená diskriminace spočívá, resp. jací adresáti právní normy jsou oproti komu znevýhodněni. Nejvyšší správní soud se jí proto nemohl zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[28] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 11. června 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu