



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **M. S.**, zastoupen: JUDr. Ing. Evou Radovou, advokátkou se sídlem Na příkopě 988/31, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2020, č. j. 6 Ad 8/2017-52,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2020, č. j. 6 Ad 8/2017-52, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2017, č. j. MZDR 64958/2016-4/PRO, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 24 456 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Ing. Evy Radové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 9. 1. 2017, č. j. MZDR 64958/2016-4/PRO, ministr zdravotnictví zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí ze dne 30. 9. 2016, č. j. 17560/2012-14/VLP, jímž žalovaný nevyhověl žádosti žalobce a nepřiznal mu podle čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb. specializovanou způsobilost k výkonu zdravotnického povolání lékaře v oboru diabetologie. Ministr zdravotnictví rozhodoval ve věci žádosti žalobce podruhé. Jeho předchozí rozhodnutí ze dne 20. 12. 2012 totiž zrušil Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 26. 1. 2016, č. j. 11 Ad 3/2013-76 (dále

těž „zrušující rozsudek městského soudu“), přičemž Nejvyšší správní soud poté rozsudkem ze dne 27. 7. 2016, č. j. 6 As 46/2016-50, zamítl kasační stížnost podanou žalovaným (dále též „rozsudek šestého senátu“).

II.

[2] I proti v pořadí druhému rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 9. 1. 2017 podal žalobce žalobu u městského soudu. Ten ji tentokrát v záhlaví označeným rozsudek zamítl.

[3] Konstatoval, že ministr zdravotnictví v dalším řízení respektoval závazný právní názor vyslovený v předchozím zrušujícím rozsudku. Podle městského soudu bylo předchozí rozhodnutí ministra zdravotnictví zrušeno pro nedostatečnost právního posouzení. Soudy však autoritativně nestanovily, jak má být žádost žalobce konkrétně posouzena. Nevyslovily ani kategorický závěr, že na případ žalobce nelze aplikovat čl. II. odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb. a že je nutné na něj aplikovat § 44 odst. 1 větu šestou 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 též „zákon o odborné způsobilosti“). Příslušné úvahy měly podle soudu pouze doplňující charakter. Ministr zdravotnictví přitom v nynějším rozhodnutí dostatečně vysvětlil, proč není specializace II. stupně v oboru interní lékařství zaměnitelná s nástavbovou specializací diabetologie, a to i v době, kdy žalobce složil II. atestaci. Provedl rovněž řádné posouzení žádosti žalobce z hlediska § 44 odst. 1 zákona o odborné způsobilosti a objasnil, proč toto ustanovení nelze aplikovat.

[4] Městský soud se rovněž ztotožnil se závěry, k nimž ministr zdravotnictví dospěl. Uvedl, že podmínky pro přiznání specializace stanoví zákon o odborné způsobilosti. Aby se žalobce mohl dovolávat ochrany svých práv nabytých před účinností tohoto zákona, musela by tuto realitu zohledňovat přechodná ustanovení k danému zákonu. Žalobce přitom podle soudu nedisponuje takovou odborností, která by umožňovala vydat osvědčení v oboru diabetologie. Jím složená atestace se vztahovala na celý obor interního lékařství včetně diabetologie, nikoliv však na samostatný nástavbový obor, jímž diabetologie v té době byla. Pro získání těchto jednotlivých atestací bylo zapotřebí splnění různých podmínek. Na tom nic nemění, že obor interní lékařství umožňoval žalobci i praxi v diabetologii. Takový postup byl možný, nenahrazuje však atestaci diabetologie z hlediska zákona o odborné způsobilosti. Tou žalobce nedisponoval. Městský soud poukázal na to, že zákonodárce postupnými novelami rozšiřoval možnost uznání odbornosti i pro lékaře dlouhodobě fakticky vykonávající určitý specializovaný obor. Faktický stav však nelze uznat bez splnění příslušných zákonných podmínek. Žádost žalobce přitom bylo nutné posoudit podle znění zákona, které bylo v době rozhodování účinné. Podle městského soudu nelze zákon považovat za retroaktivní. Městský soud rovněž odmítl, že by byl postup žalovaného přehnaným formalismem. Pokud žalobce nezískal příslušnou atestaci a nesplnil ani jiné podmínky zákona, je nutné vycházet z toho, že atestaci v tomto oboru neměl a nadále nemá. Žalovanému ani soudu nepřisluší posuzovat odbornost žalobce jako diabetologa, nýbrž splnění zákonných podmínek pro vydání takového osvědčení. Tyto podmínky žalobce nesplnil. Nelze přitom tvrdit, že žalobce nabyt atestaci v jiném oboru, než v němž ji složil, pouze tím, že fakticky tuto

pokračování

lékařskou odbornost vykonával, nebo že v době, kdy atestaci skládal, byla taková odbornost bez dalšího postačující. Zákonné podklady pro vydání osvědčení podle zákona o odborné způsobilosti nemůže nahradit ani osvědčení vydané Českou lékařskou komorou (dále též „ČLK“). Pro posouzení věci je rovněž nerozhodné, že žalovaný se žalobcem jednal při výkonu dohledu jako s diabetologem. Městský soud neshledal pochybení žalovaného ani v tom, že vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 113/2011-99.

III.

[5] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). V jejím úvodu poukázal mimo jiné na to, že před účinností zákona o odborné způsobilosti mohl lékař získat specializovanou způsobilost buďto vzděláním v nástavbovém oboru nebo složením II. atestace ze základního oboru, který zahrnoval nástavbový obor. Jednalo se o rovnocenné způsoby. K tomu odkázal na vyhlášku č. 77/1981 Sb. Tento stav respektovala ČLK, která stěžovateli vydala dne 1. 4. 1995 osvědčení k výkonu lékařské praxe v oboru diabetologie. V daném oboru pracoval na půl úvazku do 1. 6. 1997 a poté od 1. 4. 2009 dodnes; v mezidobí pracoval s ohledem na výkon funkce ředitele na menší úvazek.

[6] Městskému soudu vytkl, že nesprávně posoudil vázanost správních orgánů předchozími rozsudky v jeho věci. Žalovaný totiž v rozporu se závěry těchto rozsudků na případ stěžovatele aplikoval přechodné ustanovení čl. II. odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb., nikoliv § 44 odst. 1 větu šestou zákona o odborné způsobilosti. Závěr městského soudu, že důvodem zrušení předchozího rozhodnutí žalovaného nebyla nesprávná aplikace přechodných norem, nemá oporu ve vydaných rozsudcích. Jedním ze zrušujících důvodů byl i závazný právní názor soudů, pod jakou normu má být případ stěžovatele subsumován. Soudy dále uložily žalovanému, aby vzal v potaz obsah vzdělání získaného stěžovatelem a jím absolvovanou praxi. Tuto otázku žalovaný vypořádal tak, že si vyžádal porovnání teoretické části zkoušek II. atestace z interního lékařství a nástavbového studia diabetologie. Z příslušného odborného stanoviska přitom plyne, že stěžovatel může vykonávat diabetologii na základě dosaženého vzdělání sám bez dohledu, avšak musí tuto činnost vykazovat s odborností interna. Nebyla však hodnocena praxe stěžovatele a jím absolvované semináře a kurzy. Názor městského soudu, že určitá část odůvodnění předchozích rozsudků není závazná, neboť jde jen o „*doplňující argumentační rovinu*“, je v rozporu s právní teorií i judikaturou (rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech sp. zn. 2 Afs 67/2008 a sp. zn. 7 As 38/2018). Dodal, že všechny části odůvodnění mají jazykově, logicky i systematicky stejnou váhu. I úvaha soudů ohledně aplikovatelné právní normy představuje *ratio decidendi*. Ve věci přitom nebyla dána žádná z výjimek, pro kterou by se žalovaný mohl od právního názoru předchozích rozsudků odchýlit. Podle stěžovatele je závěr městského soudu v otázce vázanosti žalovaného rovněž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Popřením předchozího rozsudku ve věci se městský soud dopustil vady řízení spočívající v nepředvídatelném rozhodování.

[7] Dále stěžovatel namítl nesprávný výklad a aplikaci přechodných ustanovení zákona o odborné způsobilosti. Městský soud podle něj nesprávně nezohlednil, že žalovaný

stěžovatele přinejmenším tacitně považoval za odborníka, a dlouhodobě a kontinuálně s ním takto při výkonu kontrolní činnosti jednal. Není rovněž pravdou, že by nabytými právy měla být chápána pouze dosažená atestace, nástavbová specializace a osvědčení o specializaci. Ochrana má být poskytnuta právu výkonu povolání, k němuž lékař získal kvalifikaci v souladu s dosavadními předpisy. Tím je v případě stěžovatele právo samostatně poskytovat zdravotní služby v oboru diabetologie. Tomu koresponduje právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Ads 43/2012. Stěžovatel zdůraznil, že dostatečnou praxi ve specializovaném oboru splnil už v řízení o vydání osvědčení ČLK, jež bylo považováno za doklad o získané specializaci, což potvrzují zákon i judikatura. Před účinností zákonů č. 189/2008 Sb. a 346/2011 Sb., jimiž byl novelizován zákon o odborné způsobilosti, existovalo jediné přechodné ustanovení, které bylo možné na situaci stěžovatele aplikovat - § 44 odst. 1 věta šestá: *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.* Tyto podmínky stěžovatel splňoval, logicky proto předpokládal, že má nadále zachování specializovanou způsobilost v oboru diabetologie. Není proto možné tvrdit, že na něj dopadá pouze čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb. V opačném případě by do doby přijetí tohoto zákona na stěžovatele žádné přechodné ustanovení nedopadalo, což popírá zásady právního státu i čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Nabyté právo nemůže zaniknout tím, že vstoupí v účinnost zákon, jehož přechodná ustanovení toto právo výslovně neřeší. Jelikož městský soud pomíjí, že žalovaný uznával stěžovatele v letech před účinností zákona o odborné způsobilosti jako specialistu, jsou jeho závěry také nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti souhlasil s městským soudem, že v dalším řízení respektoval závěry předchozích rozsudků. Jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost závěrů a nedostatečné posouzení z hlediska všech přechodných ustanovení. Na tuto výtku řádně reagoval. Městský soud taktéž zcela správně vyložil přechodná ustanovení k zákonu o odborné způsobilosti. Soud nemohl uznat nabytá práva, která neexistují. Stěžovatel jednak neabsolvoval žádné vzdělání odpovídající oboru diabetologie, což dříve platné předpisy umožňovaly a dále zákon neupravuje a neupravoval uznání dovozovaného práva. Stěžovatel se dovolává pouze faktického výkonu činností, které lze podřadit mj. také pod obor diabetologie, což zákon neumožňuje. Dále žalovaný zopakoval, proč nebylo možné na stěžovatele aplikovat § 44 odst. 1 zákona o odborné způsobilosti ani § 44 odst. 4 písm. a) téhož zákona a proč nesplnil podmínky čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb. Dodal, že i kdyby v minulosti u stěžovatele aproboval výkon činnosti diabetologa, je tento stav z hlediska možnosti přiznání specializované způsobilosti právně irelevantní. U lékaře, který nezískal atestaci podle dříve platných předpisů, avšak obor vykonával, je tato možnost spojena s dalšími podmínkami, jejichž splnění stěžovatel neprokázal. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

pokračování

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud neshledal namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu ani jinou vadu řízení podřaditelnou pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Takovými vadami rozsudek městského soudu netrpí.

[13] Městský soud řádně zdůvodnil, proč se domnívá, že žalovaný respektoval závazný právní názor vyplývající z předchozích rozsudků. Podle městského soudu bylo předchozí rozhodnutí žalovaného zrušeno pro opomenutí posouzení přechodných ustanovení zákona o odborné způsobilosti s ohledem na to, že stěžovatel fakticky vykonával lékařský obor diabetologie a obor vnitřní lékařství tuto specializaci obsahoval. Ze zrušujícího rozsudku ani rozsudku šestého senátu však podle něj současně nevyplývá, že by měl být na případ stěžovatele aplikován § 44 odst. 1 věta šestá zákona o odborné způsobilosti. Zjednodušeně řečeno městský soud nepovažoval příslušné úvahy stran aplikace tohoto ustanovení v případě stěžovatele, které byly obsaženy ve zrušujícím rozsudku a v rozsudku šestého senátu, za závazné pro další postup žalovaného v řízení. Městský soud rovněž nijak nepominul námítku, že žalovaný považoval stěžovatele v letech před účinností zákona o odborné způsobilosti za specialistu. Na tuto reagoval v bodech 23 a 25 napadeného rozsudku. Zde vysvětlil, proč považuje tuto skutečnost z hlediska přiznání specializace v daném oboru za irelevantní.

[14] Stěžejní kasační námitku představuje nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu, že se žalovaný v dalším řízení řídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku městského soudu a v navazujícím rozsudku šestého senátu.

[15] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. *právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.*

[16] Podle ustálené judikatury má nerespektování závazného právního názoru krajského soudu za následek zrušení nového rozhodnutí správního orgánu bez dalšího (rozsudek ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS; z poslední doby např. rozsudek ze dne 18. 6. 2020, č. j. 2 Afs 282/2018-41, bod 31; rozsudek ze dne 25. 2. 2021, č. j. 9 Afs 177/2020-48, bod 35). V rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, č. 442/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „*právní názor soudu nelze ponížovat na pouhou ‚námitku‘ [...], o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážit, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určujícím pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu výjimečně, a to pouze tehdy, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována.*“ Obdobně např. rozsudek ze dne 18. 6. 2004, č. j. 2 Ads 16/2003-56, č. 352/2004 Sb. NSS. Nejvyšší správní soud připustil, aby se správní orgán závazným právním názorem neřídil také tehdy, pokud byl tento právní názor v mezidobí (ke dni nového rozhodování žalovaného správního orgánu) překonán judikaturou vyšších soudů, již by musel respektovat i každý senát Nejvyššího správního soudu a pochopitelně rovněž krajské soudy (tj. rozšířeného senátu, Ústavního soudu nebo Soudního dvora Evropské unie - viz rozsudek ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36).

[17] Ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. tak zavazuje správní orgán respektovat v dalším řízení závazný právní názor soudu, pokud nepůjde o některou z výše zmíněných výjimek. V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se proto u těch otázek, které byly krajským soudem zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem krajského soudu; ohledně takto vyřešených otázek již „*není prostor pro polemiku*“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 12. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39; či ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010-73). Kasační závaznost přitom není spojena jen se zrušujícími rozhodnutími. Jak vyložil rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, *obstojí-li v převážné míře důvody, pro které krajský soud zrušil rozhodnutí správního orgánu, může Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnout a nesprávné důvody nahradit svými. Pro správní orgán je v takovém případě závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu: „v případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to, zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý.“*

pokračování

[18] Na základě uvedených východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení, zda žalovaný v dalším řízení respektoval závazný právní názor formulovaný v předchozích rozsudcích městského soudu a Nejvyššího správního soudu. Tyto je přitom třeba chápat jako komplex, neboť zrušující rozsudek městského soudu při přezkumu kasačním soudem obstál.

[19] Posouzení této námitky se neobejde bez rekapitulace průběhu sporu mezi žalovaným a stěžovatelem.

[20] Stěžovatel podal dne 16. 5. 2012 žádost o přiznání specializované způsobilosti lékaře v oboru diabetologie podle čl. II zákona o odborné způsobilosti ve znění zákona č. 346/2011 Sb. K žádosti doložil kopii diplomu o specializaci v oboru interního lékařství prvního a druhého stupně, osvědčení ČLK k výkonu praxe v oboru diabetologie ze dne 1. 4. 1995 a přehled praxe (0,5 úvazku v období od 13. 4. 1982 do 31. 5. 1997; 0,2 úvazku v období od 1. 6. 1997 do 30. 4. 2004 a 0,5 úvazku v období od 1. 3. 2009 do dne podání žádosti). Žalovaný mu specializaci rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012 nepřiznal, neboť stěžovatel nesplnil podmínku čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb., že v rozhodném období od 29. 11. 1996 do 29. 11. 2011. vykonával zdravotnické povolání lékaře v tomto oboru nejméně 12 let v rozsahu alespoň poloviny stanovené pracovní doby. Doplnil, že specializovanou způsobilost v oboru diabetologie získávají lékaři s atestací v oboru diabetologie postupem podle § 44 odst. 4 písm. a) zákona o odborné způsobilosti a ostatní lékaři s účinností od 29. 11. 2011 postupem podle čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb. Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel rozklad, v němž mimo jiné namítal, že na něj měl být aplikován § 44 odst. 1 věta šestá zákona o odborné způsobilosti, neboť získání I a II. atestace z interního lékařství a praxe v oboru diabetologie bylo považováno za dostatečné pro výkon této specializované činnosti, o čemž svědčí osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe, které sloužilo jako doklad o získané specializaci, a nejméně 5 z posledních 6 let nepřetržitě vykonával zdravotnické povolání lékaře. Ministr zdravotnictví rozklad stěžovatele zamítl s tím, že § 44 odst. 1 zákona o odborné způsobilosti dopadá pouze na obory vyjmenované ve větě první až páté (tzv. základní obory), mezi něž diabetologie nepatří (jde o nástavbový obor). Vycházel z toho, že větu šestou uvedeného ustanovení je nutno vykládat systematicky, nikoliv pouze jazykově. Již v původním správním řízení bylo tedy mezi žalovaným a stěžovatelem sporné, zda lze na případ stěžovatele aplikovat § 44 odst. 1 větu šestou zákona o odborné způsobilosti s ohledem na to, že podle osvědčení ČLK bylo na stěžovatele do účinnosti zákona o odborné způsobilosti nahlíženo jako na specialistu v oboru diabetologie a dané ustanovení by mu umožňovalo tento status s ohledem na princip ochrany nabytých práv zachovat.

[21] Městský soud žalovanému ve zrušujícím rozsudku vytknul, že na stěžovatele aplikoval čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb., ačkoliv se toto ustanovení výslovně aplikuje na lékaře, kteří získali specializaci I. stupně. Stěžovatel je přitom lékařem, který získal atestaci II. stupně, což zahrnovalo i odbornou způsobilost pro podobor diabetologie. Městskému soudu tak nebylo zřejmé, proč žalovaný na stěžovatele aplikoval toto ustanovení. Dále se městský soud zabýval argumentem žalovaného, že stěžovatel neatestoval v nástavbovém oboru diabetologie podle dříve platných předpisů. Odkázal na to, že „zákon č. 95/2004 Sb. ve svém ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá výslovně stanovil, že

specializovanou způsobilost získávají bez doplnění odborné praxe podle věty první až páté ti, kteří získali osvědčení České lékařské komory k výkonu lékařské praxe a nejméně 5 z posledních 6 let nepřetržitě vykonávali zdravotnické povolání lékaře, což je právě případ žalobce. Podle soudu lze ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. interpretovat tak, že vydaná osvědčení České lékařské komory jsou i nadále platná a specializace vydaná na jejich základě, je uznána i podle nových předpisů. Tento závěr podporuje také znění novely zákona č. 95/2004 Sb. provedené zákonem č. 189/2008 Sb., podle jehož článku V. bod 2 mají specializovanou způsobilost osoby, jimž Česká lékařská komora vydala do 17. 4. 2004 osvědčení k výkonu soukromé praxe; na tyto se nevztahuje povinnost doplnění odborné praxe ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb. Žalovaný se ale otázkou získání specializace z hlediska citovaných ustanovení nezabýval, ačkoli je patrné, že žalobci dne 1. 4. 1995 vydala Česká lékařská komora osvědčení k výkonu lékařské praxe v oboru diabetologie, což je dle čl. V. odst. 2 zákona č. 189/2008 Sb. předpoklad pro deklaraci specializované způsobilosti s tím, že se na tyto osoby nevztahuje povinnost doplnění odborné praxe dle ust. § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. V důsledku interpretace žalovaného se žalobce dostává do situace, kdy ačkoli po léta vykonával praxi diabetologa, v posledních letech jako samostatný diabetolog ve Slezské nemocnici v Opavě, a pouze proto, že praxi dočasně přerušil z důvodu, že byl jmenován ředitelem nemocnice, není mu s ohledem na aplikaci ustanovení čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb. již tato specializace přiznána.“ Dále se městský soud zabýval obsahem a uspořádáním příloh č. 1 a 2 vyhlášky č. 77/1981 Sb. a vytkl žalovanému, že se nevypořádal s námitkou stěžovatele, že s ohledem na obsah těchto příloh bylo získání atestace z interního lékařství a praxe v oboru diabetologie považováno za dostatečné pro samostatný výkon této specializované činnosti. Tento stav byl podle městského soudu plně akceptován odbornou veřejností a stěžovatel danou praxi bez problémů vykonával. V této souvislosti městský soud připomněl princip ochrany nabytých práv.

[22] Žalovaný podal proti uvedenému rozsudku kasační stížnost, v níž podrobněji vysvětlil, proč podle něj na stěžovatele nedopadá § 44 odst. 1 zákona o odborné způsobilosti. Zdůraznil zejména, že se toto ustanovení vztahuje na tzv. základní obory, mezi něž diabetologie nepatří. Odmítl proto výklad městského soudu, že by mohla být specializovaná způsobilost v oboru diabetologie, který není základním oborem, získána podle věty šesté pouze na základě osvědčení ČLK a výkonu povolání lékaře v 5 letech z posledních 6 let. Poukázal rovněž na rozsudek kasačního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 113/2011-99, z něž dovozoval, že absolvování II. atestace nemůže postačovat pro uznání nástavbové specializace podle dřívějších předpisů.

[23] Za této situace se šestý senát i přes podrobnější vysvětlení žalovaného v kasační stížnosti ztotožnil s posouzením městského soudu, že čl. II odst. 6 zákona č. 346/2011 Sb. nemohl být aplikován na případ stěžovatele jakožto lékaře s atestací II. stupně získanou již dne 25. 3. 1987. Žalovaný se totiž podle něj nijak nevypořádal s tím, že dříve získaná atestace II. stupně z oboru interního lékařství zahrnovala odbornou způsobilost i pro podobor diabetologii. Dále šestý senát potvrdil závěr městského soudu, že případ stěžovatele je podřaditelný pod § 44 odst. 1 větu šestou zákona o odborné způsobilosti. Podle šestého senátu městský soud důvodně dovodil, že „§ 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. lze interpretovat tak, že vydaná osvědčení České lékařské komory jsou i nadále platná a specializace vydaná na jejich základě, je uznána i podle nových předpisů.“ Podle šestého senátu městský soud správně zohlednil význam příloh č. 1 a 2 vyhlášky č. 77/1981 Sb.,

pokračování

z nichž plyne, že lékaři mohli získat nástavbové specializace po dosažení specializace I. stupně, „a tedy zjevně i v rámci II. atestace.“ Souhrnně vzato Nejvyšší správní soud žalovanému vytkl, že postupoval při posouzení věci výrazně formalisticky pouze podle jazykového výkladu. Na závěr vyslovil, že stěžovateli mohlo být uznání jeho kvalifikace upřeno jen tehdy, pokud by žalovaný srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil, v čem je specializovaná způsobilost v daném podoboru ve smyslu zákona o odborné způsobilosti odlišná od stěžovatelem získané odbornosti v téže materii v rámci atestace II. stupně v oboru interní lékařství.

[24] Lze přisvědčit konstatování městského soudu, že soudy v předchozím řízení nezavázaly žalovaného, jak má být žádost stěžovatele konkrétně posouzena ve smyslu, že by mu měla být žádaná specializace v dalším řízení bez dalšího přiznána. S ohledem na výše uvedená východiska týkající se respektování závazného právního názoru však nelze předchozí názor soudů ohledně aplikace přechodných ustanovení v případě stěžovatele redukovat na jakési podpůrné doplňkové úvahy. Již v předchozím řízení byla předmětem sporu otázka, jak mají být v případě stěžovatele aplikována přechodná ustanovení a právě k této otázce se oba soudy s ohledem na okolnosti dané konkrétní věci obsáhle vyjadřovaly. Odmítly přitom interpretovat přechodná ustanovení tak, aby stěžovatel, který řádně získal již dne 25. 3. 1987 atestaci II. stupně, která zahrnovala i podobor diabetologie a umožňovala mu po řadu let (podle doložené praxe se jednalo ke dni podání žádosti o více než 18 let na 0,5 úvazku a necelých 7 let na 0,2 úvazku) samostatně praktikovat v tomto podoboru (viz osvědčení vydané ČLK ze dne 1. 4. 1995), „propadl“ systémem a nebylo na něj do budoucna pohlíženo jako na lékaře, který má dostatečné vzdělání a praxi pro samostatný výkon této specializované činnosti. Oba soudy se zjevně snažily nalézt interpretaci přechodných ustanovení způsob, jakým by mohla být samostatná letitá praxe stěžovatele v oboru diabetologie zohledněna, přičemž zcela zřetelně nasměrovaly žalovaného k § 44 odst. 1 větě šesté zákona o odborné způsobilosti. Činily tak přesto, že žalovaný ve svých podáních (a koneckonců i ve svém rozhodnutí) opakovaně poukazoval na nutnost systematického výkladu daného ustanovení a na to, že věta šestá dopadá pouze na tzv. základní obory vyjmenované ve větě první až páté. Snaha o nalezení rozumného řešení atypické situace stěžovatele je zjevná zejména ze závěru rozsudku šestého senátu, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil: *„Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 6. 6. 2012, č. j. 3 Ads 151/2011-89, který se vztahoval ke značně obdobné věci, poznamenal, že pokud stěžovatel prokazatelně v době účinnosti předchozích právních předpisů dopadajících na tuto problematiku několikrát mlčky i výslovně uznal žalobce jako atestovaného odborníka v příslušném oboru (podoboru), který by v něm nemohl působit, pokud by tuto odbornost nesplňoval, pak se stěžovatel ve svých tvrzeních dostává do logického rozporu se sebou samým, jestliže podle nové právní úpravy, vycházející z principu ochrany nabytých práv, žalobci jeho dosaženou kvalifikaci napadeným rozhodnutím neuznal. Obdobně i v nyní projednávané věci z citovaného rozsudku aplikovaně platí závěr, že žalobci mohlo být stěžovatelem uznání jeho kvalifikace upřeno jen tehdy, pokud by srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil, v čem je specializovaná způsobilost v daném podoboru ve smyslu zákona č. 95/2004 Sb. odlišná od žalobcem získané odbornosti v téže materii v rámci atestace II. stupně v oboru interní lékařství. Žádnou takovou úvahu však napadené rozhodnutí neobsahovalo, a proto pro závěry stěžovatele nebyla v napadeném rozhodnutí žádná opora. Ze všech shora uvedených důvodů byl tedy úsudek městského soudu o jeho nezákonnosti naprosto správný.“*

[25] Šestý senát tedy viděl jedinou cestu, jak by mohlo být stěžovateli případně upřeno uznání jeho kvalifikace, a to tehdy, pokud by žalovaný srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil, v čem je specializovaná způsobilost v daném podoboru ve smyslu zákona o odborné způsobilosti odlišná od odbornosti, kterou stěžovatel získal v témže oboru v rámci atestace II. stupně v oboru interní lékařství. Vycházel přitom z toho, že nástavbové specializace mohou lékaři zjevně získat i v rámci II. atestace. Pokud měl tedy žalovaný za to, že stěžovateli nelze uznat žádanou specializaci, měl se při svém dalším rozhodování zaměřit právě na tuto otázku, nikoliv opakovaně zdůvodňovat, proč na případě stěžovatele nelze aplikovat § 44 odst. 1 větu šestou zákona o odborné způsobilosti, jak dovodily oba soudy.

[26] Přestože žalovanému nelze upřít, že se pokusil zdůvodnit odlišnost specializované způsobilosti v podoboru diabetologie od žalobcem získané odbornosti v téže materii, jeho úvahy nadále nevyvrací základní argument stěžovatele, že získání II. atestace z interního lékařství a příslušné praxe bylo před účinností zákona o odborné způsobilosti považováno i v oboru diabetologie za dostatečné pro samostatný výkon této specializované činnosti, protože je namístě chránit toto nabyté právo samostatného výkonu daného lékařského povolání. Žalovaný si k této otázce obstaral odborné vyjádření, které poskytla T. P. Z jejího vyjádření plyne, že se rozsah atestačních otázek z oboru interního lékařství II. stupně lišil od atestačních otázek z oboru diabetologie. Stejně tak se podle jejího vyjádření lišila náplň specializačních oborů, podle kterých probíhaly atestace. Diabetologie obsahovala další požadavky na teoretické znalosti i praktické dovednosti, které jsou ve vyjádření vyjmenovány. Vyjádření je nicméně ukončeno konstatováním, že z praktického hlediska specializovaná způsobilost ve vnitřním lékařství stěžovatele opravňuje k poskytování veškeré zdravotní péče, kterou poskytuje diabetolog, tzn., může využívat všechny zdravotní prostředky, vykazovat výkony a předepisovat veškerá farmaka. Tato činnost je toliko vykazována pod jinou odborností. Přestože tedy vyjádření označuje určité rozdíly v rozsahu samotného vzdělávání v rámci atestací, s ohledem na jeho závěr neposkytuje dostatečně přesvědčivou a srozumitelnou odpověď na rozhodnou otázku: v čem je specializovaná způsobilost v daném podoboru ve smyslu zákona o odborné způsobilosti prakticky odlišná od odbornosti, kterou stěžovatel získal v témže oboru v rámci atestace II. stupně v oboru interní lékařství? Ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o odborné způsobilosti je základní podmínkou pro samostatný výkon povolání lékaře právě specializovaná způsobilost nebo zvláštní specializovaná způsobilost. Pokud odborné vyjádření potvrzuje, že by stěžovatel na základě jím získaného vzdělání a praxe mohl poskytovat veškerou zdravotní péči v oboru diabetologie ve stejném rozsahu jako specialista (diabetolog), tedy by mohl působit v souladu s § 5 odst. 3 zákona o odborné způsobilosti, není Nejvyššímu správnímu soudu nadále zřejmé, v čem spočívá odlišnost jím dosažené odbornosti z hlediska zákona o odborné způsobilosti. Odpověď na tuto rozhodnou otázku, jak ji definoval šestý senát, z rozhodnutí správních orgánů nevyplývá. Tuto odpověď přitom nelze nalézt v rozboru obsahu atestačních zkoušek, neboť, jak dovodil šestý senát, nástavbové specializace dostatečné pro samostatný výkon specializované činnosti mohli lékaři zjevně získat i v rámci II. atestace z interního lékařství, což potvrzuje závěrečná poznámka T. P. v jejím odborném vyjádření. Odpověď na rozhodnou otázku pak nenahrazuje ani rozbor přechodných ustanovení zákona o odborné způsobilosti. Přechodnými ustanoveními se ostatně oba soudy zabývaly již při prvním rozhodování věci, jak plyne z výše uvedeného. Jinými slovy, pokud správní orgány

pokračování

nezdůvodnily jasně a přesvědčivě odlišnost odbornosti dosažené stěžovatelem (získaného vzdělání a praxe dostatečné pro samostatné poskytování veškeré zdravotní péče v oboru diabetologie) od té, která je vyžadována pro samostatný výkon povolání lékaře (diabetologa) ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o odborné způsobilosti, měly přechodná ustanovení v jeho případě vyložit způsobem, který předešly soudy v předchozím řízení.

[27] Není přitom předmětem tohoto řízení přehodnocování již jednou posouzených otázek. Právní názor, který Nejvyšší správní soud vyslovil, je totiž v konkrétní věci závazný i pro Nejvyšší správní soud samotný (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS.). Jak uvedl rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50: „*Lze tedy shrnout, že právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem představuje definitivní řešení dotčených otázek v konkrétní věci, které již zásadně není možné v rámci správního soudnictví revidovat, není-li naplněna některá z výjimek z kasační závaznosti. Kasační závaznost právního názoru vysloveného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se uplatní i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu vydaného poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo správními soudy zrušeno.*“ Není proto namístě vést polemiku se zrušujícím rozsudkem městského soudu a navazujícím rozsudkem šestého senátu a stavět jejich závěry proti těm, které podle správních orgánů plynou z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 As 113/2011 [pouze na okraj Nejvyšší správní soud dodává, že uvedený rozsudek se týkal výkladu § 44 odst. 4 písm. a) zákona o odborné způsobilosti, nadto před účinností zákona č. 346/2011 Sb.]. Správní orgány se mají při svém rozhodování řídit právním názorem, který vyslovily soudy v nyní projednávané věci, dokud tento právní názor nebyl překonán judikaturou vyšších soudů, kterou by musel respektovat i každý senát Nejvyššího správního soudu a pochopitelně rovněž krajské soudy. Pokud takto nepostupovaly a současně nebyly splněny podmínky pro odchýlení se od závazného právního názoru předešlého v předchozích rozsudcích, byly povinny jej respektovat. Jelikož tak neučinily, porušily povinnost stanovenou v § 78 odst. 5 s. ř. s. Příslušná námitka stěžovatele je proto důvodná.

[28] Za této situace nemá význam zabývat se dalšími kasačními námitkami stěžovatele, neboť tyto směřují do výkladu a aplikace přechodných ustanovení zákona o odborné způsobilosti. Jak ovšem plyne z výše uvedeného, v tomto rozsahu jsou správní orgány vázány závěry vyslovenými v předchozích rozsudcích. Správním orgánům nezbývalo, než na případ stěžovatele aplikovat přechodná ustanovení způsobem, který popsaly soudy v předchozích rozsudcích (tj. aplikovat izolovaně § 44 odst. 1 větu šestou zákona o odborné způsobilosti), neboť jasně nedefinovaly, v čem spočívá z hlediska samostatného výkonu povolání diabetologa rozdíl mezi odborností, kterou stěžovatel získal v podoboru diabetologie v rámci atestace II. stupně v oboru interní lékařství a v rámci následné praxe, od specializované způsobilosti v daném podoboru ve smyslu zákona o odborné způsobilosti.

[29] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil stěžovateli, že žalovaný při novém posouzení věci nerespektoval závazný právní názor zrušujícího rozsudku a navazujícího rozsudku šestého senátu, pročez bylo namístě, aby městský soud jeho rozhodnutí zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Jelikož tak neučinil, kasační soud obě rozhodnutí zrušil. V dalším řízení bude žalovaný povinen respektovat závěry uvedené v předchozích rozsudcích tak, jak bylo výše uvedeno.

[30] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl také o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci úspěch, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který úspěch neměl.

[31] Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a náklady vynaložené na právní zastoupení. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli odměnu ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a režijní paušál 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu je nutno přičíst daň z přidané hodnoty, neboť zástupkyně stěžovatele osvědčila před soudem, že je plátkyní této daně, která činí 714 Kč. Náhrada nákladů řízení před kasačním soudem tak celkem činí 9 114 Kč. Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna zástupkyně stěžovatele ve výši 9 300 Kč za tři úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky k vyjádření žalovaného [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] a tři režijní paušály po 300 Kč za tři úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu je nutno přičíst daň z přidané hodnoty, která činí 2 142 Kč. Celkem tedy náklady řízení o žalobě činí 15 342 Kč. Žalovaný je proto povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 Kč k rukám jeho advokátky JUDr. Ing. Evy Radové, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n**ejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. února 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu