

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobkyně: **MUDr. V. P.,** zastoupené Mgr. Adamem Zlámalem, advokátem, se sídlem Maltézské náměstí 8, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví,** se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2008, č. j. 21544/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2011, č. j. 6 Ca 367/2008 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 5. 2008, č. j. 15521/Zam 6, nebyla žalobkyni přiznána specializovaná způsobilost k výkonu zdravotnického povolání lékaře v oboru vnitřního lékařství podle § 44 odst. 1 věta šestá 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."). Podle citovaného ustanovení mohou získat specializovanou způsobilost bez doplnění odborné praxe ti, kteří získali osvědčení České lékařské komory (dále jen „ČLK") k výkonu soukromé lékařské praxe a nejméně 5 z posledních 6 let nepřetržitě vykonávali zdravotnické povolání lékaře. Žalobkyně však za tímto účelem předložila osvědčení ČLK ze dne 24. 6. 2006, přičemž žalovaná akceptuje osvědčení ČLK vydaná pouze do 17. 4. 2004, neboť téhož dne nabyla účinnosti novela zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, provedená zákonem č. 121/2004 Sb., jíž byla vypuštěna možnost připojit k žádosti o

registraci osvědčení komory o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe nahrazující splnění povinnosti připojit doklad o vzdělání – přiznání specializované způsobilosti, které však žalobkyně nezískala. Přestože tedy ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. obsahuje formulaci „získali osvědčení České lékařské komory“, aniž by uvádělo datum, do kdy je třeba takové osvědčení získat, je tomu tak z důvodu, že v době přijetí zákona č. 95/2004 Sb. nebylo možno předvídat datum nabytí účinnosti zákona č. 121/2004 Sb. Citovanou dikci zákona je tedy podle žalovaného třeba vykládat a vztahovat k datu nabytí účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. (2. 4. 2004), nejpozději však k datu 17. 4. 2004, neboť uvedený zákon č. 121/2004 Sb. nabyl účinnosti dne 18. 4. 2012. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila rozkladem, který ministr zdravotnictví v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl.

[2] Uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze s tím, že žalovaný neposoudil správně splnění podmínek pro získání specializované způsobilosti v oboru vnitřní lékařství, když za tímto účelem odmítl uznat osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe v oboru vnitřní lékařství vydané žalobkyni Českou lékařskou komorou (dále jen „ČLK“) ze dne 24. 6. 2006, ev. č. 57893/77.

[3] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl s tím, že při interpretaci přechodného ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. je třeba vycházet nejen z jeho jazykového výkladu, ale i z výkladu systematického, logického a teleologického, přihlédnout k jeho smyslu a rovněž k účelu sledovanému novou úpravou vtělenou do citovaného zákona. Na tomto základě je pak zřejmé, že podle citovaného ustanovení mohl žalovaný postupovat pouze tehdy, bylo-li osvědčení ČLK vydáno nejpozději do doby změny podmínek v důsledku nové právní úpravy v zákoně č. 95/2004 Sb. Správnost tohoto výkladu je podle městského soudu podpořena zákonem 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, jehož vydáním se s účinností od 1. 7. 2008 do zákona č. 95/2004 Sb. doplnilo konkrétní hraniční datum pro vydání osvědčení ČLK (17. 4. 2004). Vzhledem k tomu, že se tak stalo z důvodu odstranění nejasnosti, která byla překlenována výkladem, nepředstavuje tento postup podle městského soudu nepřípustnou retroaktivitu, jak tvrdí žalobkyně. K námitce, že žalobkyně neměla důvod o osvědčení žádat dříve, se městský soud ztotožnil s žalovaným a konstatoval, že vzhledem k tomu, že Ministerstvo zdravotnictví není příslušné k posuzování podmínek stanovených vnitřními předpisy ČLK pro vydávání licencí, nemůže se zabývat ani skutečností, zda účastník řízení splňoval či nikoli podmínky pro vydání osvědčení před 17. 4. 2004.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž především trvá na tom, že v § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. není účastník řízení nijak omezen, pokud jde o datum vydání osvědčení ČLK, a že pro přiznání specializované způsobilosti lze tudíž použít i osvědčení vydané po 2. 4. 2004, resp. 17. 4. 2004. Stěžovatelka to dovozuje mimo jiné ze znění předchozích vět § 44 odst. 1 citovaného zákona, v nichž zákonodárce lhůtu pro splnění podmínek pro přiznání specializované způsobilosti na rozdíl od věty šesté stanovil.

Městský soud se dále podle stěžovatelky dostatečně nevypořádal s otázkou retroaktivity článku V. odst. 2 zákona č. 189/2008 Sb., který teprve s účinností od 1. 7. 2008 výslovně zakotvil, že specializovanou způsobilost mají osoby, kterým ČLK vydala

osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe do 17. 4. 2004 a výslovně tak změnil podmínky pro přiznání specializované způsobilosti, přičemž zákon č. 95/2004 Sb., jehož součástí je předmětné ustanovení § 44 odst. 1, nabyl účinnosti již dne 2. 4. 2004. Stěžovatelka zdůraznila, že podala žádost o přiznání specializované způsobilosti před nabytím účinnosti zákona č. 189/2008 Sb. a že před tímto datem proběhla i podstatná část řízení před žalovanou.

Stěžovatelka rovněž nadále trvá na tom, že je ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá diskriminační vůči lékařům, kteří do data nabytí účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. vykonávali povolání lékaře v zaměstnaneckém poměru a nepotřebovali pro výkon svého povolání osvědčení ČLK k výkonu soukromé praxe. To byl i případ stěžovatelky, která neměla důvod o toto osvědčení v dané době žádat, byť pro jeho vydání splňovala podmínky, což doložila i v řízení o rozkladu Licenčním řádem ČLK. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje i na to, že jako zaměstnankyně nemocnice mohla reálně zjistit potřebnost osvědčení ČLK až po nabytí platnosti zákona č. 95/2004 Sb. (2. 4. 2004), ale vzhledem ke krátké legisvakanční lhůtě, tj. patnáctidenní, nebylo možné osvědčení získat.

Závěrem stěžovatelka odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2011, č. j. 8 Ca 135/2008-59, podle něhož je splnění podmínek pro přiznání specializované způsobilosti potřeba posuzovat pečlivě po věcné stránce, neboť trvat na formálním dokladu by bylo v daném případě čistě formalistickým přístupem. Tento výklad však podle stěžovatelky nezohlednil ani městský soud ani žalovaná.

[5] Poté, co Nejvyšší správní soud zhodnotil, že kasační stížnost splňuje všechny formální požadavky na ni kladené, přistoupil k posouzení její důvodnosti v rozsahu stěžovatelkou uvedených důvodů (§ 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[6] V posuzované věci je klíčový výklad ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb. Tento zákon, jak již uvedl městský soud, nahradil s účinností od 2. 4. 2004 úpravu obsaženou ve vyhlášce č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví a upravil tak, v souladu s předpisy práva společenství, konkrétně se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací, mimo jiné nový způsob získávání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta v České republice. Ustanovení § 44 odst. 1 tohoto zákona je ustanovením přechodným, jehož účelem je určit, za jakých podmínek se specializace získaná podle dosavadních právních předpisů považuje za specializovanou způsobilost podle zákona č. 94/2004 Sb. Prvních pět vět ustanovení § 44 odst. 1 umožňuje lékařům, kteří získali specializaci podle dosavadních právních předpisů, doplnit si chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem do 5 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 ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe a nejméně 5 z posledních 6 let nepřetržitě vykonávali zdravotnické povolání lékaře. Nejvyšší správní soud je pak postaven především před otázku, zda z tohoto ustanovení vyplývá omezení, pokud jde o datum vydání osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe.

[7] Jazykovým výkladem ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb. lze dospět k závěru, že nejzazší termín pro vydání osvědčení ČLK v ustanovení skutečně není

výslovně obsažen. Lze však alespoň na okraj poukázat na to, že zatímco v předchozích větách tohoto ustanovení zákonodárce použil budoucí čas („doplní chybějící část odborné praxe“), ve větě šesté užil času minulého („ti, kteří získali osvědčení České lékařské komory“). Tento poznatek nicméně sám o sobě nepostačuje ke spolehlivému závěru o výkladu tohoto pravidla a z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu ČR navíc vyplývá nutnost používat při interpretaci právních norem i jiné výkladové metody než pouze výklad jazykový (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. 4 As 30/2009, a nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb.). Ústavní soud zde konstatoval, že *soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci*“. Obdobně se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, v němž uvedl, že neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu. Dle tohoto ustanovení představuje jazykový výklad *„toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)*“. Tyto závěry Ústavního soudu ostatně zdejší soud již citoval v nedávném rozhodnutí týkajícím se taktéž výkladu ustanovení zákona č. 95/2004 Sb., a sice § 44 odst. 4 písm. a) (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 151/20211 - 89 ze dne 6. 6. 2012).

[8] Z uvedeného vyplývá, že je na místě použít i další výkladové metody ke zjištění smyslu a účelu právní normy (např. výklad teleologický, logický, systematický či historický). Přitom je třeba vyjít z toho, že ustanovení § 44 odst. 1 je jedno z přechodných ustanovení zákona č. 95/2004 Sb., který byl přijat dne 2. 4. 2004 za účelem uvedení legislativy ČR v oblasti podmínek pro získávání odborné způsobilosti zdravotnických pracovníků do souladu s unijním právem. Účelem přechodných ustanovení je přitom obecně odstranit nebo zmírnit negativní důsledky střetu staré a nové právní úpravy a zachovat tak již nabytá práva a upravit předpoklady pro jejich další existenci a obsah. V daném případě šestá věta ustanovení § 44 odst. 1 citovaného zákona zachovává práva lékařů odpovídající 1) již získané specializaci I. stupně, 2) získanému osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe a 3) nepřetržitému výkonu povolání lékaře v období 5 z posledních 6 let. Citované ustanovení tedy slouží na ochranu těch, kteří tato práva nabyli již před nabytím účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. (2. 4. 2004), event. zákona č. 121/2004 Sb., jímž byla ze zákona č. 160/1992 Sb. vypuštěna povinnost připojit k žádosti o registraci osvědčení komory o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe a byla nahrazena povinností připojit doklad o vzdělání (17. 4. 2004). Z logiky věci lze tedy uzavřít, že účelem citovaného ustanovení není chránit ty lékaře, kteří sice podle dosavadních předpisů získali specializaci I. stupně a vykonávali po stanovenou dobu nepřetržitě zdravotnické povolání lékaře, avšak osvědčení České lékařské komory získali až po datu 2. 4. 2004, resp. 17. 4. 2004. Přestože tedy citované ustanovení výslovně neobsahuje nejzazší termín pro vydání osvědčení ČLK, nelze vzhledem ke shora uvedenému učinit jiný závěr, než že lékaře, kteří získali osvědčení ČLK po shora uvedeném datu (2. 4. 2004, resp. 17. 4. 2004) k získání specializované způsobilosti neopravňuje. Nadále po přijetí zákona č. 121/2004 Sb., je výkon soukromé lékařské praxe podmíněn specializovanou způsobilostí, a to bez výjimek.

[9] Opačný výklad, podle něhož by lékaři mohli za tímto účelem předkládat osvědčení vydaná ČLK v jakékoli době, tedy i po datu účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. (resp. zákona č. 121/2004 Sb.), by vedl k popření smyslu zákona č. 95/2004 Sb. určit nový způsob získávání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání a byl by v rozporu i s právem Evropské unie, jehož transpozici právě citovaný zákon zajišťuje. Na tom nic nemění ani další okolnost stěžovatelkou zmiňovaná, a sice že ČLK byla nadále, i po datu účinnosti zákona č. 95/2004 Sb., oprávněna osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe vydávat, a to podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, (dále jen zákon č. 220/1991 Sb.). Stěžovatelce je třeba přisvědčit v tom, že ČLK nadále tímto oprávněním podle citovaného ustanovení disponuje. Jedná se však pouze o důsledek nečinnosti zákonodárce, který nepřistoupil k odstranění tohoto legislativního nesouladu, tedy společně s novelou zákona č. 160/1992 Sb. provedenou zákonem č. 121/2004 Sb. nenovelizoval i zákon č. 220/1991 Sb. I v tomto ohledu tedy nelze než se ztotožnit se závěrem městského soudu i žalovaného, že jsou-li tato osvědčení vydávána i nadále, nelze s nimi spojovat přiznání specializované způsobilosti.

[10] Lichá je i námitka stěžovatelky, že ji přechodné ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá diskriminuje vůči těm, kteří již před účinností zákona č. 95/2004 Sb. vykonávali soukromou lékařskou praxi a o příslušné osvědčení ČLK tedy požádali včas. Již výše bylo uvedeno, že citované ustanovení zmírňuje dopady nové právní úpravy do práv vzniklých před účinností tohoto zákona a jako takové tedy slouží právě na ochranu těch, kteří k datu 2. 4. 2004, resp. 17. 4. 2004, splňovali podmínky tam uvedené. Zakládá-li právo výhodnější postavení osobám, které určitá práva již získaly, nejedná se bez dalšího o diskriminaci vůči těm, kteří tato práva nemají. Stěžovatelce tím není právo na přiznání specializované způsobilosti nijak upřeno - má nadále možnost dosáhnout tohoto cíle splněním podmínek podle § 44 odst. 1 věta první až pátá zákona č. 95/2004 Sb., tedy doplnit si chybějící část odborné praxe.

[11] Závěrem nelze souhlasit ani s námitkou retroaktivity zákona č. 189/2008 Sb., který v čl. V bodu 2. zakotvil, že specializovanou způsobilost mají osoby, kterým ČLK vydala osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe do 17. 4. 2004. Vzhledem k tomu, že tuto skutečnost lze, jak vyplývá ze shora uvedeného, dovodit ze zákona č. 95/2004 Sb., resp. zákona č. 160/1992 Sb., nezavádí zákon č. 189/2008 Sb. nové pravidlo, ale pouze výslovně potvrzuje skutečnost, která ze stávajících právních předpisů (byť implicitně) vyplývá a která z nich vyplývala již v době podání žádosti žalobkyně o přiznání specializované způsobilosti.

[12] Nepřípadný je i odkaz stěžovatelky na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2011, č. j. 8 Ca 135/2008 - 59 (potvrzený rozsudkem zdejšího soudu ze dne 6. 6. 2012, č. j. 3 Ads 151/2011 - 88, dostupným na www.nssoud.cz), v němž šlo o přiznání specializované způsobilosti podle jiného ustanovení zákona č. 95/2004 Sb., a to § 44 odst. 4 písm. a), u lékařů, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci v nástavbovém oboru. I z citace, kterou stěžovatelka uvádí ve své kasační stížnosti („splnění podmínek pro přiznání specializované způsobilosti je potřeba posuzovat pečlivě po věcné stránce, neboť trvat na formálním dokladu by bylo v daném případě čistě formalistickým přístupem“), je zřejmé, že městský soud neučinil obecný závěr o nutnosti předkládat

doklady v daném řízení, ale vztáhl jej právě k jím řešené situaci. V daném případě žalobce žádal o přiznání specializované způsobilosti v oboru neonatologie a za tím účelem předložil doklad o II. atestaci v oboru pediatrie, který zahrnoval ve srovnatelném rozsahu i obor neonatologie. Městský soud uzavřel, že za takové situace bylo nutno žalobci vyhovět, neboť trvání na předložení dokladu o II. atestaci v oboru neonatologie by bylo formalistické. Z uvedeného je zřejmé, že stěžovatelkou citovaná pasáž tohoto rozsudku na nyní posuzovaný případ nedopadá.

[13] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud nepovažoval kasační stížnost za důvodnou a podle § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. ji tedy zamítl.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení úspěšná, proto jí právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nenáleží. Žalovaný, jako procesně úspěšný účastník řízení, právo na náhradu nákladů řízení neuplatnil a vzhledem k tomu, že ani ze spisového materiálu nevyplývá, že by v souvislosti s tímto řízením vynaložil náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů řízení mu nepřiznal.

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

V Brně dne 27. června 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu