

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Zdeňka Kühna, JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Petra Průchy, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **MUDr. V. K.**, zastoupené Mgr. Adamem Zlámalem, advokátem se sídlem Maltézské nám. 8, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 9. 9. 2008, č. j. 22627/2008, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2011, č. j. 5Ca 350/2008-37,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 5. 2008, č. j. 18002/2008/VZV/ZamCh, nepřiznalo Ministerstvo zdravotnictví žalobkyni specializovanou způsobilost k výkonu zdravotnického povolání lékaře v oboru chirurgie. Žádost byla podána podle § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (dále jen „zákon č. 95/2004 Sb.“). Žalobkyně napadla rozhodnutí ministerstva zdravotnictví rozkladem, který ministr zdravotnictví zamítl rozhodnutím ze dne 9. 9. 2008, čj. 22627/2008.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministra zdravotnictví žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 16. 12. 2011, č. j. 5Ca 350/2008-37, zamítl.

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Třetí senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc přidělena k projednání a rozhodnutí, zjistil, že existuje rozporná judikatura tohoto soudu k otázce podstatné pro rozhodnutí této věci.

[4] V podrobnostech popisu dosavadního průběhu řízení rozšířený senát odkazuje na napadený rozsudek městského soudu a na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 3 Ads 37/2012-16, dostupné stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů na www.nssoud.cz.

II. Předložení věci rozšířenému senátu

[5] Usnesením ze dne 30. 8. 2012, č. j. 3 Ads 37/2012-16, postoupil třetí senát věc rozšířenému senátu k posouzení otázky *„zda mohlo Ministerstvo zdravotnictví při rozhodování podle § 44 odst. 8 zákona č. 95/2004 Sb., v době do nabytí účinnosti zákona č. 189/2008 Sb. omezit možnost uplatnění osvědčení ČLK pro získání specializované způsobilosti podle § 44 odst. 1 věty šesté téhož zákona datem vydání tohoto osvědčení do 17. 4. 2004.“*.

II.a

[6] Šestý senát v rozsudku ze dne 27. 6. 2012, č. j. 6 Ads 43/2012-22, dovodil, že osvědčení České lékařské komory (dále též jen „ČLK“, příp. „komora“) musí být datováno nejpozději ke dni účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. Vyšel přitom z gramatického i teleologického výkladu.

[7] Ustanovení § 44 odst. 1 je jedno z přechodných ustanovení zákona č. 95/2004 Sb., který nabyl účinnosti dne 2. 4. 2004 a byl přijat za účelem uvedení legislativy ČR v oblasti podmínek pro získávání odborné způsobilosti zdravotnických pracovníků do souladu s právem Evropské unie. Výklad, podle něhož by lékaři mohli 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.

[8] Na tom nic nemění ani skutečnost, že ČLK byla i po datu účinnosti zákona č. 95/2004 Sb., oprávněna vydávat osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe, a to podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon č. 220/1991 Sb.“).

[9] Úprava zároveň není diskriminační, protože cílem ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. je zmírnit dopady nové právní úpravy do práv vzniklých před účinností tohoto zákona a slouží 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.

[10] Zákon 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 (dále též jen zákon 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, pak není retroaktivní, protože pouze výslovně zakotvil skutečnost, která již vyplývala z dosavadní právní úpravy.

II.b

[11] Třetí senát v rozsudku ze dne 25. 7. 2012, č. j. 3 Ads 8/2012-25, dovodil možnost uplatnit osvědčení ČLK pro získání specializované způsobilosti i tehdy, bylo-li osvědčení ČLK datováno po nabytí účinnosti zákona č. 95/2004 Sb.

[12] Také přitom vyšel z teleologického výkladu, ale účel normy spatřoval v úmyslu učinit výjimku z povinnosti doplnit si chybějící část odborné praxe poskytnutím jakési formy záruky Českou lékařskou komorou. Vzal přitom v potaz i poslání ČLK, jímž je dohled nad odborností výkonu lékařského povolání [§ 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 220/1991 Sb.].

[13] Dále třetí senát rozlišil podmínky registrace nestátních zdravotnických zařízení ve smyslu zákona č. 121/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon č. 121/2004 Sb.“), a uznávání specializované způsobilosti ve smyslu zákona č. 95/2004 Sb. To, že od účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. nebylo třeba osvědčení ČLK pro registraci soukromého zdravotnického zařízení, nemá vliv na uznávání specializované způsobilosti. Podmínkami přiznání specializované způsobilosti jsou pouze existence osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe a nepřetržitá lékařská praxe v délce nejméně 5 z posledních 6 let.

[14] Není možné odkázat na novelu jiného právního předpisu, která se přímo nedotýká uznávání odborné způsobilosti a nepromítla se do znění zákona č. 95/2004 Sb. ani zákona č. 220/1991 Sb. Takový postup by byl v rozporu s požadavky právní jistoty a předvídatelnosti práva.

[15] Ustanovení § 44 zákona č. 95/2004 Sb. není klasickým přechodným ustanovením, ale spíše transformačním ustanovením. Nezávisle na vhodnosti úpravy, kdy je transformace částečně navázána na osvědčení ČLK, nelze tuto konstrukci odmítnout. Nejedná se o práva

vyplývající z licence ČLK (oprávnění k výkonu soukromé praxe), ale o práva vyplývající z dosažené úrovně kvalifikace.

[16] Deklaratorní povaha rozhodnutí vydávaného ministerstvem podle § 44 odst. 8 zákona č. 95/2004 Sb. a zákaz retroaktivity vedou k tomu, že až do účinnosti zákona č. 189/2008 Sb. byla rozhodná doba, kdy došlo ke splnění obou zákonných podmínek.

[17] K podrobnostem argumentace v rozporných judikátech rozšířený senát odkazuje na oba rozsudky a na usnesení soudu ze dne 30. 8. 2012, č. j. 3 Ads 37/2012-16.

III. Pravomoc rozšířeného senátu

[18] Po zvážení výše uvedených skutečností dospěl rozšířený senát k závěru, že jeho pravomoc je dána. Právní základ aktů aplikovaných v rozsudcích třetího a šestého senátu a v nyní posuzované věci je identický. Zároveň je zřejmé, že právní názor vyjádřený v dosavadních rozhodnutích soudu není jednotný.

IV. Posouzení sporné otázky

[19] Zákon č. 95/2004 Sb. upravuje v souladu s právem EU mj. specializační vzdělávání a celoživotní vzdělávání lékařů [srov. § 1 odst. 1 písm. b)]. Důvodem přijetí tohoto zákona byla snaha o změnu již nevyhovujícího systému získávání specializací lékařů a farmaceutů v základním oboru a o přizpůsobení právní úpravy legislativě Evropské unie (srov. důvodovou zprávu vládního návrhu zákona, dostupnou jako sněmovní tisk č. 445 pro 4. volební období Poslanecké sněmovny na www.psp.cz, dále též jen „důvodová zpráva“). Zákon nabyl účinnosti dne 2. 4. 2004.

[20] Právní úprava předcházející zákonu č. 95/2004 Sb. vycházela zejména ze zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů – zejm. Části třetí, Hlavy čtvrté, a z vyhlášky Ministerstva zdravotnictví ČSR č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví, ve znění pozdějších předpisů. Založena byla na dvou stupních specializace, nástavbových specializacích a specializacích ve zvlášť úzkých oborech.

[21] V souvislosti se změnou systému získávání specializací zákon č. 95/2004 Sb. obsahoval přechodná ustanovení, která řešila přechod specializací, získaných podle dosavadních předpisů, na specializace podle nové právní úpravy; stanovila přechodný režim zabezpečení specializačního vzdělávání do doby, než dojde k vytvoření sítě akreditovaných zařízení podle zákona č. 95/2004 Sb.; a upravila režim ukončení

specializační přípravy u osob, které byly do této přípravy zařazeny podle dosavadní právní úpravy (srov. důvodovou zprávu).

[22] Podle § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. „[l]*ékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základních oborech anesteziologie a resuscitace, dermatovenerologie, gynekologie a porodnictví, chirurgie, klinická biochemie, lékařská mikrobiologie, neurologie, oftalmologie, ortopedie, otorinolaryngologie, patologická anatomie, psychiatrie, urologie nebo hygiena a epidemiologie, získávají specializovanou způsobilost v obdobných oborech specializačního vzdělávání stanovených v příloze k tomuto zákonu, pokud si doplní chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem příslušného specializačního oboru do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základním oboru pediatrie, získávají specializovanou způsobilost v oboru dětské lékařství, pokud si doplní chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem tohoto specializačního oboru do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základním oboru radiodiagnostika, získávají specializovanou způsobilost v oboru radiologie a zobrazovací metody, pokud si doplní chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem tohoto specializačního oboru do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základním oboru radioterapie, získávají specializovanou způsobilost v oboru radiační onkologie, pokud si doplní chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem tohoto specializačního oboru do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základním oboru interní lékařství, získávají specializovanou způsobilost v oboru vnitřní lékařství, pokud si doplní chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem tohoto specializačního oboru do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Bez doplnění odborné praxe podle věty prvé 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.*“

[23] Citované ustanovení stanovilo obecné pravidlo pro lékaře, kteří získali specializace I. stupně ve vyjmenovaných oborech. Podle tohoto pravidla získali (resp. měli získat do budoucna – podle nové právní úpravy) v odpovídajících oborech specializovanou způsobilost odpovídající zákonu č. 95/2004 Sb., pokud si do pěti let od účinnosti tohoto zákona doplnili chybějící část odborné praxe stanovenou v souladu s novou právní úpravou.

[24] Poslední, šestá věta citovaného ustanovení stanovila výjimku z obecného pravidla, ukládajícího povinnost doplnit si odbornou praxi. Specializovanou způsobilost ve vyjmenovaných oborech mohli i bez doplnění praxe získat lékaři, kteří kumulativně (jak vyplývá z užití spojky „a“) splnili dvě podmínky – 1) získali osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe a 2) nejméně pět z posledních šesti let nepřetržitě vykonávali zdravotnické povolání lékaře.

[25] Česká lékařská komora vydávala podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 220/1991 Sb. osvědčení, které potvrzovalo splnění podmínek, jež komora stanovila k výkonu soukromé praxe svých členů v souladu se zmocněním obsaženým v § 2 odst. 2 písm. c) zákona č.

220/1991 Sb. Podrobněji tato komora upravila podmínky a vydávání osvědčení ve svém stavovském předpisu č. 11 – Podmínky k získání osvědčení (licence) k výkonu soukromé lékařské praxe členů České lékařské komory, k výkonu funkce odborného zástupce, lektora v lékařské praxi, vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení (dále též jen „Licenční řád“).

[26] Podle § 7 odst. 1 písm. a) Licenčního řádu musel lékař žádající o vydání licence k výkonu soukromé lékařské praxe splňovat mj. podmínku atestace v oboru uvedeném v příloze č. 1 k vyhlášce č. 77/1981 Sb. nebo nástavbovou specializaci v oborech uvedených v příloze č. 2 nebo č. 3 k vyhlášce č. 77/1981 Sb., resp. podle pozdější úpravy specializační vzdělávání ukončené atestační zkouškou dle § 21 zákona č. 95/2004 Sb. nebo splnění podmínek pro získání specializované způsobilosti dle téhož zákona v daném oboru.

[27] Podle § 7 odst. 6 Licenčního řádu „[p]*ředstavenstvo komory je oprávněno v mimořádných odůvodněných případech po vyjádření představenstva okresního sdružení udělit výjimku z licenčního řádu, a to jak výjimku z požadované atestace, tak výjimku z požadované délky praxe. Výjimka se uděluje na podkladě přezkoušení před oborovou komisí vědecké rady komory. V případech hodných zvláštního zřetele lze od přezkoušení před oborovou komisí vědecké rady komory upustit. Rozhodnutí o výjimce bez přezkoušení před oborovou komisí vědecké rady komory musí představenstvo komory vydat písemně a řádně jej odůvodnit. Rozhodnutí o výjimkách včetně zdůvodnění představenstvo zveřejňuje.*“.

[28] Podle § 10 odst. 3 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních (dále též jen „zákon č. 160/1992 Sb.“), ve znění účinném do 17. 4. 2004, musel žadatel o registraci nestátního zařízení připojit mj. osvědčení stavovské profesní organizace. Podle téhož ustanovení stejného zákona, ve znění účinném od 18. 4. 2004, musel žadatel o registraci nestátního zařízení připojit mj. doklad o vzdělání, namísto dosavadního osvědčení komory.

[29] Popsaná právní úprava, resp. její změny vytvořily mimořádně nepřehledné právní prostředí.

[30] Původní právní úprava před novelizacemi vycházela ze systému dvou specializací. Dále dávala České lékařské komoře pravomoc vydávat osvědčení o splnění podmínek, jež tato komora stanovila k výkonu soukromé praxe svých členů. Mezi podmínkami, které ČLK Licenčním řádem stanovila, bylo i dosažení specializace prvního stupně (třebaže komora, resp. její představenstvo mohlo udělit výjimku). Žadatel o registraci nestátního zařízení musel připojit mj. popsané osvědčení ČLK. Jednotlivé normy na sebe relativně logicky navazovaly, resp. se doplňovaly.

[31] Zákon č. 95/2004 Sb., účinný od 2. 4. 2004, změnil systém specializací. Jeho ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá umožnilo získat specializovanou způsobilost mj. lékařům, kteří získali osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe. Ustanovení § 10 odst. 3 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb. ovšem s účinností od 18. 4. 2004 požadovalo pro registraci nestátního zdravotnického zařízení doklad o vzdělání, namísto dosavadního osvědčení stavovské profesní organizace. Současně však nebyl novelizován zákon č. 220/1991 Sb., jehož § 2 odst. 2 písm. d) i nadále umožňoval České lékařské komoře vydávat osvědčení,

které potvrzovalo splnění podmínek, jež ČLK stanovila k výkonu soukromé praxe svých členů v souladu se zmocněním i nadále obsaženým v § 2 odst. 2 písm. c) téhož zákona.

[32] V období od 2. 4. 2004 do 17. 4. 2004 tedy právní řád vycházel již z nového systému specializované způsobilosti, ale podle jednoho z výkladů umožňoval její získání mj. lékařům, kteří získali osvědčení komory. Současně tento právní řád vycházel z nadále existující pravomoci komory vydávat osvědčení a z validity tohoto osvědčení pro registraci nestátního zdravotnického zařízení.

[33] V období od 18. 4. 2004 právní řád stále vycházel z nového systému specializované způsobilosti a podle jednoho z výkladů stanovil, že ji mohou získat mj. lékaři, kteří získali osvědčení komory. Tento právní řád také i nadále stanovil pravomoc komory vydávat osvědčení. Současně ovšem učinil uvedenou pravomoc ČLK prakticky obsoletní (přinejmenším z hlediska účelu, jemuž tato osvědčení podle původní právní úpravy sloužila), protože stanovil, že podmínkou pro registraci nestátního zdravotnického zařízení již není předložení osvědčení vydávaného ČLK, ale dokladu o vzdělání.

[34] Předem podrobné pozornosti věnované ustanovení § 44 odst. 1 větě šesté zákona č. 95/2004 Sb. se nelze vyhnout poznámce, že mimo své nepříliš jasné formulace „obrátilo naruby“ i dosavadní logiku právní úpravy. Zatímco dříve osvědčení sloužilo pouze registraci nestátního zdravotnického zařízení a získání specializace prvního stupně bylo obecně podmínkou pro jeho získání, v důsledku předmětného ustanovení § 44 osvědčení umožnilo dosáhnout specializované způsobilosti podle nové právní úpravy a stalo se tedy naopak prostředkem pro získání způsobilosti – podle jednoho z výkladů zejména poté, kdy v důsledku novelizace § 10 odst. 3 písm. a) zákona č. 160/1992 Sb. pozbylo jiného smyslu.

[35] Jazykový výklad ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb. se z hlediska posuzované právní otázky musí soustředit na první podmínku, tedy na interpretaci textu „*ti, kteří získali osvědčení České lékařské komory k výkonu soukromé lékařské praxe*“.

[36] Použití minulého času nelze považovat za náhodné a samoúčelné. I z Legislativních pravidel vlády (schválených usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998 pod č. 188, ve znění pozdějších předpisů, a dostupných na www.vlada.cz), konkrétně z jejich článku 40 odst. 5 vyplývá, že v textu právního předpisu se používá oznamovacího způsobu přítomného času, zpravidla jednotného čísla. Z jejich článku 40 odst. 3 pak plyne, že při tvorbě právního předpisu je třeba respektovat všeobecně uznaný význam slov. Lze proto uzavřít, že použití minulého času v předmětném textu mělo směřovat k označení minulé skutečnosti.

[37] Tato minulá skutečnost mohla být dvojího charakteru. Mohlo se jednat o skutečnost „v objektivním slova smyslu“, která měla předcházet účinnosti právní úpravy, tedy datu 2. 4. 2004. Z hlediska celé věty „*Bez doplnění odborné praxe podle věty prvé 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.*“ je však legitimní hovořit i o výkladu minulosti „v subjektivním slova smyslu“, kdy skutečnost získání osvědčení České lékařské komory (použití minulého času) musela předcházet pouze získání specializované způsobilosti (použití přítomného času).

Otevřenou otázkou zůstává, zda použití přítomného času odkazuje k datu účinnosti zákona – což by minulý čas a nutnost získání osvědčení jednoznačně posunulo před dobu účinnosti zákona, nebo zda se jedná o vyjádření prosté časové posloupnosti, ať již k získání osvědčení došlo před účinnosti zákona nebo později.

[38] Přechodné ustanovení § 44 zákona č. 95/2004 Sb. používá minulého času opakovaně, typicky v rámci slovního spojení ti, „*kteří podle dosavadních právních předpisů získali*“. V předmětném textu šesté věty chybí slova „*podle dosavadních právních předpisů*“. To může být výsledkem vůle zákonodárce odlišit obě situace, což by svědčilo výkladu minulého času v již zmíněném „subjektivním slova smyslu“. Může se ovšem jednat také o reflexi skutečnosti, že zatímco v případě odkazu na „dosavadní právní předpisy“ byla dosavadní právní úprava nahrazena novou, zůstala u pravomocí České lékařské komory dosavadní právní úprava zachována. I to by však svědčilo spíše výkladu minulého času v onom „subjektivním slova smyslu“. V každém případě popsaná odlišnost přinejmenším legitimně připouští výklad, podle kterého je použití minulého času v šesté větě předmětného ustanovení vyjádřením časové posloupnosti jednotlivých kroků získání specializované způsobilosti raději než odkazem k minulosti před přijetím nové právní úpravy.

[39] Pozornost je třeba věnovat i části věty, podle níž „*získávají specializovanou způsobilost ti…*“. Nabízí se totiž výklad, podle kterého užití přítomného času odkazuje právě na okamžik účinnosti zákona, a chtěl-li by zákonodárce umožnit získání specializované způsobilosti prostřednictvím osvědčení České lékařské komory i do budoucna, užil by tvaru „*získají specializovanou způsobilost ti…*“.

[40] Zákonodárce ovšem, v souladu s Legislativními pravidly vlády, použil tvaru slovesa „*získávají*“ i v prvních pěti větách ustanovení § 44 odst. 1, u nichž je zcela zřejmé, že se vztahují k získání specializované způsobilosti do budoucna – poté, kdy si lékař doplní chybějící část odborné praxe. Je třeba přitom dodat, že u požadavku doplnění chybějící části odborné praxe zákonodárce užil budoucího času. U těchto prvních pěti vět je přitom jasné, že lékař 1) musel získat specializaci prvního stupně v příslušném oboru před účinností zákona č. 95/2004 Sb. (což vyplývá nejen z užití minulého času, ale i z textu „*podle dosavadních právních předpisů*“ a ze skutečnosti, že od účinnosti zákona č. 95/2004 Sb. specializaci ve smyslu předchozí právní úpravy nebylo možné získat); poté 2) si doplnil chybějící část odborné praxe podle nové právní úpravy (jak vyplývá nejen z užití budoucího času v textu normy, ale i z toho, že tuto část odborné praxe bylo možné určit až v návaznosti na účinnost zákona č. 95/2004 Sb.); a konečně na základě uvedených skutečností, představujících hypotézu právní normy, nastala její dispozice, totiž 3) získání specializované způsobilosti podle nové právní úpravy (v textu právní normy vyjádřené v přítomném čase, tj. nezávisle na užití časů v hypotéze právní normy).

[41] Oproti tomu podle věty šesté předmětného ustanovení lékař 1) musel získat osvědčení České lékařské komory (přičemž případný jazykový výklad směřující toto získání před účinnost zákona č. 95/2004 Sb. se opírá pouze o užití minulého času); a 2) nejméně pět z posledních šesti let vykonávat zdravotnické povolání lékaře (přičemž případný jazykový výklad směřující naplnění uvedeného požadavku před účinnost zákona č. 95/2004 Sb. se opět opírá pouze o užití minulého času); aby na základě uvedených

skutečností, představujících hypotézu právní normy, nastala její dispozice, totiž 3) získání specializované způsobilosti podle nové právní úpravy. Právě nezakotvení minulého času obratem typu „*podle dosavadních právních předpisů*“ apod. přitom otevírá možnost jazykového výkladu, který i naplnění hypotézy právní normy posouvá již do doby účinnosti zákona č. 95/2004 Sb.

[42] Dílčí závěr na tomto místě musí být takový, že jazykový výklad v zásadě připouští obě varianty.

[43] Předmětný paragraf je součástí přechodných ustanovení. Obecně vnímaným cílem přechodných ustanovení je typicky úprava posuzování dosavadních vztahů a skutečností ve světle nově přijímané právní úpravy – což bylo konkrétně vyjádřeno i v důvodové zprávě k návrhu zákona posléze přijatého pod č. 95/2004 Sb. Úmysl zákonodárce se tedy zdál směřovat spíše k výkladu předmětného ustanovení v „objektivním slova smyslu“, resp. omezení jeho účinků na osvědčení získaná před účinností zákona č. 95/2004 Sb.

[44] Dlužno ovšem dodat, že hodnocení předmětné věty § 44 jako transformačního ustanovení, jak judikoval třetí senát, nelze systematickým výkladem (bez přihlédnutí k úmyslu zákonodárce) *a priori* vyloučit a množinu možné náplně přechodných ustanovení obecně nelze považovat za uzavřenou (srov. článek 51 odst. 1 Legislativních pravidel vlády), jakkoliv použití jejích ustanovení i na skutečnosti vzniklé po účinnosti nového zákona není vhodné.

[45] Z hlediska systematiky zákona č. 95/2004 Sb. a při zohlednění záměru zákonodárce, se ovšem poněkud přesvědčivějším jeví závěr, podle nějž předmětné ustanovení bylo přechodným ustanovením v „klasickém“ slova smyslu.

[46] V rámci systematického výkladu v širším slova smyslu je třeba dále přihlédnout k celému právnímu rámci – a to v podobě účinné do 1. 4. 2004, dále v podobě účinné od 2. 4. 2004 do 17. 4. 2004 a konečně v podobě účinné od 18. 4. 2004.

[47] Ve vztahu k právnímu rámci účinnému do 1. 4. 2004 je situace relativně přehledná. Systém specializací s obecně nutným získáním specializace prvního stupně umožňoval vedle splnění dalších podmínek výkon soukromé lékařské praxe. Česká lékařská komora disponovala zákonnou pravomocí vydávat osvědčení o splnění těchto podmínek. Zákon č. 160/1992 Sb. Pak podmiňoval registraci nestátního zařízení právě osvědčením ČLK.

[48] Právní rámec v podobě účinné od 2. 4. 2004 do 17. 4. 2004 i nadále podmiňoval registraci nestátního zařízení osvědčením ČLK, která stále disponovala zákonnou pravomocí k vydávání takových osvědčení. Přes změnu systému specializací a jejich získávání se proto nejeví nesystémovým výklad, podle kterého bylo možné i v tomto období získat osvědčení České lékařské komory, sloužící nejen zákonem předvídanému účelu (registraci nestátního zařízení), ale i získání specializované způsobilosti.

[49] V době od 18. 4. 2004 se změnily podmínky pro registraci nestátního zařízení, k níž již nebylo třeba osvědčení ČLK. Zároveň ovšem zákonodárce ponechal této komoře zákonnou pravomoc vydávat osvědčení, třebaže se tato pravomoc co do původního účelu

stala prakticky obsolentní. Minimálně ve vztahu k původně předvídanému účelu osvědčení se tak zároveň jednalo o nepřímou novelu zakázanou Legislativními pravidly vlády a nevhodnou z hlediska obecných právních principů.

[50] Bylo by možné uvažovat o výkladu, podle nějž zákonodárce směřoval textací přechodného ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. ke shora zmíněnému subjektivnímu vnímání času a hodlal jím otevřít paralelní cestu k získání specializované způsobilosti, vedle způsobu upraveného jádrem předmětné právní úpravy – a právě proto a úmyslně ponechal České lékařské komoře i nadále pravomoc vydávat osvědčení s tím, že se prakticky změní jejich účel a tato osvědčení budou namísto registrace nestátního zařízení propříště sloužit pouze získávání specializované způsobilosti. Rozšířený senát je ovšem přesvědčen, že tento názor nemůže obstát. Úmysl zákonodárce, který by k takovému výkladu směřoval, nemá nejmenší oporu v důvodových zprávách ani parlamentních rozpravách týkajících se projednávání a přijímání předmětných předpisů. Nadto by se záměr změnit smysl osvědčení vydávaného Českou lékařskou komorou zřejmě odrazil v textu zákonného zmocnění pro tuto komoru.

[51] Lze proto uzavřít, že se jedná o nevědomou nepřímou novelizaci, tedy o pochybení zákonodárce, spíše než o výsledek jeho intelektuální rafinovanosti, s níž by ponechal zákonné zmocnění České lékařské komoře, zamýšleje změnit jeho účel. Popsané klopýtnutí zákonodárce nesvědčí výkladu, podle nějž měla být osvědčení ČLK – již bezcenná z hlediska registrace nestátních zařízení, používána k získávání specializované způsobilosti za použití § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. Dlužno ovšem dodat, že systematický výklad takovou interpretaci bez dalšího ani nevylučuje.

[52] Vyjde-li soud z principu racionálního zákonodárce, musí trvat na imperativu, podle nějž má každý adresát právní normy právo očekávat, že řešení, které zákonodárce zvolí, je rozumné a směřuje k funkčnímu uspořádání společenských vztahů a že „[p]*rávní řád České republiky tvoří jednotný celek, jehož jednotlivé části jsou spolu ve vzájemných systémových souvislostech. Konkrétní pravidlo chování proto bývá vyjádřeno často nikoliv v jediném předpise, ale v několika předpisech, případně neposkytuje-li jeden právní předpis jednoznačnou odpověď na určitou právní otázku, je nezbytné vyložit ji v systémových souvislostech s předpisy ostatními tak, aby tato otázka byla spravedlivě a rozumně zodpovězena*“ (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003-90).

[53] Je zjevné, že při přijímání této úpravy byl normotvůrce dalek ideálu racionálního zákonodárce.

[54] Jazykový výklad připouští interpretaci akceptující pro získání specializované způsobilosti pouze osvědčení získaná do účinnosti zákona č. 95/2004 Sb., stejně jako interpretaci akceptující osvědčení vydaná později.

[55] Systematický výklad v užším slova smyslu rovněž připouští obě možnosti interpretace. Systematický výklad v širším slova smyslu směřuje k rozlišování nového data (oproti jazykovému výkladu), totiž 18. 4. 2004, ale v zásadě rovněž připouští interpretaci akceptující pro získání specializované způsobilosti pouze osvědčení získaná do tohoto data i interpretaci akceptující osvědčení vydaná později. Dlužno přitom dodat, že výklad

spojující použitelnost osvědčení vydaného komorou s datem 18. 4. 2004 by byl „nepřímou novelizací na druhou“, neboť by pozdější změnu výkladu jinak nezměněného ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. spojil s explicitně nevyslovenými účinky jiného právního předpisu.

[56] Úmysl zákonodárce, vyjádřený relativně obecně v důvodové zprávě, se zdá směřovat spíše k interpretaci akceptující pro získání specializované způsobilosti pouze osvědčení získaná do účinnosti zákona č. 95/2004 Sb., tj. do 1. 4. 2004 – což je ovšem v rozporu s následnou praxí Ministerstva zdravotnictví (které bylo zpracovatelem návrhu zákona, později přijatého pod č. 95/2004, pro vládu), jež považovalo za rozhodný předěl datum 18. 4. 2004.

[57] Rozšířený senát se za tohoto neutěšeného stavu právní úpravy dále zabýval teleologickým výkladem, za současného zohlednění závazků, které pro Českou republiku vyplývají z jejího členství v Evropské unii.

[58] Účelem analyzované právní úpravy totiž bylo mj. zavedení nového systému získávání specializací lékařů v základním oboru a přizpůsobení právní úpravy legislativě Evropské unie (v kontextu posuzované věci a relevantního období zejm. směrnice Rady 93/16/EHS, dále též jen „Směrnice“). 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: „*vzhledem k tomu, že ... je ... zakázána veškerá diskriminace na základě státní příslušnosti v oblasti práva usazování a volného pohybu služeb; že takto provedená zásada národního zacházení se zejména použije při vydávání povolení případně požadovaného pro přístup k činnostem lékaře a rovněž pro zápis do profesních organizací či sdružení nebo členství v nich*“, „*vzhledem k tomu, že s ohledem na vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci v oboru lékařství a s cílem postavit všechny zástupce lékařského povolání, kteří jsou státními příslušníky členských států, uvnitř Společenství na stejnou úroveň se jeví jako nezbytná určitá koordinace podmínek odborné přípravy odborných lékařů; že z tohoto důvodu je vhodné stanovit určitá minimální kritéria týkající se přístupu ke specializované odborné přípravě, její minimální délky, způsobu výuky a místa, kde se má uskutečnit, a rovněž kontroly, která se na odbornou přípravu mají vztahovat ...*“, „*vzhledem k tomu, že potřeba zvláštní odborné přípravy ve všeobecném lékařství vyplývá zejména ze skutečnosti, že rozvoj lékařských věd má za následek stále zřetelnější odstup mezi lékařským výzkumem a výukou na jedné straně a všeobecnou lékařskou praxí na straně druhé, takže důležitá hlediska všeobecného lékařství už nemohou být nadále uspokojivým způsobem vyučována v rámci tradiční základní lékařské odborné přípravy v členských státech*“, „*vzhledem k tomu, že se rovněž uznává, že vedle přínosu pro pacienty může zdokonalená příprava všeobecného lékaře na své zvláštní povolání přispět i ke zlepšení zdravotní péče, zejména zavedením výběrového přístupu k odborným lékařům, do laboratoří a dalším vysoce odborným zařízením a vybavením*“, „*vzhledem k tomu, že pro zabezpečení postupného zavádění této reformy je nezbytné v první fázi zavést v každém členském státě zvláštní odbornou přípravu ve všeobecném lékařství, které bude splňovat*

základní kvalitativní a kvantitativní požadavky a doplní minimální základní odbornou přípravu, kterou lékaři musí získat v souladu s touto směrnicí“ atd. (viz preambuli Směrnice).

[59] Nelze pochybovat o tom, že účel právní úpravy spočívající v úpravě získávání specializací lékařů nachází odraz především v § 19 a násl. zákona č. 95/2004 Sb. Ostatně, předobraz této úpravy lze nalézt v článku 24 a násl. Směrnice. Úprava specializačního vzdělávání, směřujícího k získání specializované způsobilosti se samozřejmě prolíná celým zákonem č. 95/2004 Sb. (srov. např. § 2 písm. d), § 5, § 7 odst. 4, 5, § 24 odst. 1, § 26 odst. 2, 3 a na druhé straně čl. 2, 4, 5, již zmíněné čl. 24 a násl. a přílohy Směrnice – v podrobnostech viz také Srovnávací tabulku návrhu předpisu ČR s legislativou ES, dostupnou v rámci sněmovního tisku č. 445 pro 4. volební období Poslanecké sněmovny na www.psp.cz).

[60] Předkládající třetí senát zastával názor, že zákonodárce pojal § 44 odst. 1 šestou větu zákona č. 95/2004 Sb. jako transformační ustanovení, jímž hodlal i do budoucna umožnit získávání specializované způsobilosti a tím otevřít „paralelní“ cestu k získání způsobilosti vedle způsobu upraveného v jádru právní úpravy. Teleologický výklad takovému názoru nesvědčí. 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.

[61] 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. Jen obtížně lze proto věrohodně argumentovat tím, že základním posláním České lékařské komory je dohled nad odborností výkonu lékařského povolání a proto osvědčení ČLK k výkonu soukromé lékařské praxe může nezávisle na zpřísnění podmínek pro získání odborné způsobilosti plně nahradit, resp. dublovat základní právní úpravu.

[62] 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.

[63] Výklad předmětného ustanovení jako klasicky přechodného je proto souladný i s povinností tzv. eurokonformního výkladu, resp. nepřímého účinku směrnice, podle nějž je vnitrostátní soud povinen vykládat ustanovení vnitrostátního práva zejména implementujícího legislativu Evropské unie, pokud možno v souladu s cílem a účelem této implementované legislativy (srov. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 10. 4. 1984, *Von*

Colson a Kamann, 14/83, příp. z pozdější judikatury ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 – C-403/01, ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05, ze dne 19. 1. 2010, *Kücükdeveci*, C-555/07, dostupné na http://eur-lex.europa.eu, příp. http://curia.europa.eu).

[64] Teleologický výklad proto směřuje k chápání § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. jako klasického přechodného ustanovení. Získání specializované způsobilosti na jeho základě by mělo být podmíněno získáním osvědčení ČLK před účinností zákona č. 95/2004 Sb., tj. do 1. 4. 2004.

[65] Před definitivním přikloněním se k závěru vyplývajícímu z takového hodnocení je třeba položit si otázku, zda zvolené řešení nevede k nerozumnému či nespravedlivému rozhodnutí projednávané věci.

[66] Zamítnutí kasační stížnosti se může zdát nespravedlivé s ohledem na skutečnost, že stěžovatelka podala žádost o osvědčení u České lékařské komory již dne 5. 3. 2004. Kdyby ČLK rozhodla ve lhůtě stanovené § 4 odst. 3 Licenčního řádu, stěžovatelka by splnila podmínky pro získání specializované způsobilosti i podle jí méně příznivého výkladu § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. Popsaná nespravedlnost je ovšem pouze zdánlivá, resp. není důsledkem výkladu ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. jako klasicky přechodného. Soud zdůrazňuje, že stěžovatelka neměla k okamžiku podání žádosti právní nárok na vyřízení své žádosti ve lhůtě stanovené v § 4 odst. 3 Licenčního řádu, neboť Licenční řád upravoval i řadu dalších procesních variant odlišného postupu ČLK, a to v rámci úplné diskrece ČLK (viz např. § 4 odst. 3, poslední podmínka, nebo § 4 odst. 5 Licenčního řádu). I kdyby soud tuto skutečnost pominul, je třeba zdůraznit, že soudní moc nemůže pružně přizpůsobovat výklad jakéhokoliv právního ustanovení momentální skutkové situaci a měnit zákon jen pro domnělou tvrdost jeho aplikace. Nesplnila-li stěžovatelka podmínky předmětného ustanovení (v jeho „přísnějším“ výkladu) v důsledku případné liknavosti České lékařské komory, jistě jí to nebrání, aby proti této komoře uplatnila nárok na náhradu škody a příp. nemajetkové újmy, která jí pochybením komory vznikla.

[67] Zejména z hlediska legitimního očekávání, resp. jeho nedostatku, nelze přehlédnout ani skutečnost, že stěžovatelka požádala o posouzení splnění podmínek pro získání specializované způsobilosti až dne 20. 5. 2008, tedy v době, kdy měla prostor pro doplnění praxe ve smyslu prvních pěti vět ustanovení § 44 odst. zák. č. 95/2004 Sb. a zároveň cca až 4 roky poté, kdy získala osvědčení ČLK. Jen obtížně lze předpokládat, že v tomto řízení, zahájeném s mnohaletým odstupem od popsaného pochybení ČLK a v zásadě nezávislém na řízení před ČLK (neboť osvědčení ČLK bylo z hlediska tehdejší zákonné úpravy vydáváno k jiným účelům než získání specializované způsobilosti) by měl být zhojen případný nezákonný postup či nečinnost ČLK (jejíž postup ovšem nebyl předmětem přezkumu rozšířeného senátu v této věci).

[68] Pro úplnost je třeba dodat, že na uvedených závěrech nemůže ničeho změnit povaha osvědčení vydávaného ČLK. Za situace, kdy pro účely získání specializované způsobilosti toto osvědčení neslouží svému základnímu účelu a zároveň ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. zcela jednoznačně hovoří o získání osvědčení ČLK, nikoliv o splnění podmínek pro získání osvědčení, je třeba považovat jednu z hypotéz předmětného

ustanovení za splněnou teprve okamžikem, kdy ČLK vydá předmětné osvědčení – nezávisle na jeho konstitutivní či deklaratorní povaze, která se navíc z podstaty věci týkala původního zákonného účelu osvědčení ČLK, nikoliv možného alternativního získání specializované způsobilosti.

[69] Pochybnosti o spravedlnosti a rozumnosti „přísnějšího“ řešení může vyvolávat i praxe žalovaného, který akceptoval osvědčení vydaná Českou lékařskou komorou do dne 17. 4. 2004. Adresátům právních norem bezpochyby nelze přičítat pochybení zákonodárce. Pokud většina standardně používaných metod výkladu připouští více řešení a sám žalovaný, který byl zpracovatelem návrhu zákona pro vládu, ve své praxi zastává výklad odlišný od závěru, k němuž je třeba přiklonit se až na základě teleologického a eurokonformního výkladu, lze právní úpravu legitimně považovat za nejasnou a zavádějící.

[70] Za nejasné právní úpravy se zpravidla uplatní obecný požadavek výkladu příznivějšího pro adresáta právní normy (*in dubio mitius*). Je-li tímto adresátem v posuzované věci stěžovatelka, zdá se vhodné přiklonit se k výkladu příznivějšímu pro ni, třebaže by tato interpretace nebyla metodologicky ideální a jednoznačná. Výstupem soudního rozhodnutí je totiž vždy úprava konkrétních právních vztahů, jichž se řízení týká, nikoliv akademicky dokonalé zpracování teoretického problému. Ani uplatnění zásady *in dubio mitius* by ovšem v posuzované věci nebylo nesporné a jednoznačné vzhledem ke shora popsanému nedostatku legitimního očekávání a prodlevě mezi (byť opožděným) získáním osvědčení ČLK a jeho uplatněním ve vztahu k získání specializované způsobilosti.

[71] Zároveň je však třeba zvažovat, zda řešení ve prospěch stěžovatelky nestojí v kolizi s jinými právy či hodnotami, které předmětná úprava rovněž chrání.

[72] Proti právu stěžovatelky zde stojí zejména kvalita lékařské péče, reprezentovaná stanovením kvalitativních a kvantitativních požadavků na získání specializované způsobilosti. Jistě lze pochybovat o tom, zda výklad ve prospěch stěžovatelky ohrozí tento zájem. Změna právní úpravy totiž vedla ke zpřísnění nároků – výklad *in dubio mitius* proto nevede v případě stěžovatelky ke snížení kvality, ale v zásadě „pouze“ k zachování standardu existujícího již před změnou právní úpravy.

[73] Výklad ve prospěch stěžovatelky je však rozporný i s eurokonformním výkladem a cíli Směrnice a stojí proti závazkům, které pro Českou republiku vyplývají z členství v Evropské unii, zejména respektování zásady loajální spolupráce (srov. článek 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii). Jistě lze argumentovat tím, že výklad nepříznivý pro stěžovatelku se dotýká jejího práva na svobodný výkon povolání (srov. zejm. článek 15 Listiny základních práv Evropské unie a článek 26 Listiny základních práv a svobod). Taková argumentace by ovšem byla na místě pouze za předpokladu, kdyby předmětná právní úprava diskriminujícím či jinak nepřípustným způsobem fakticky negovala či výrazně omezila možnost výkonu povolání. Posuzovaná právní úprava ovšem legitimně zpřísnila podmínky pro získání specializované způsobilosti a současně upravila přechodné období, umožňující splnění těchto zpřísněných podmínek. Ani v jejím přísnějším výkladu ji proto nelze považovat za rozpornou se zmíněnými články chránícími základní lidská

práva. Eurokonformní výklad navíc chrání relativně konkrétní práva prosazovaná Evropskou unií, totiž právo usazování a volný pohyb služeb v lékařství.

[74] Při zvažování, zda dát přednost zásadě *in dubio mitius* nebo teleologickému výkladu podporovanému eurokonformním výkladem, je proto třeba přiklonit se k rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky. Toto řešení, nejlépe odpovídající metodologicky řádné interpretaci předmětných ustanovení, zároveň není při zvážení všech konkurujících si práv a hodnot extrémně nespravedlivé či nerozumné.

[75] Závěrem je třeba zhodnotit, zda má na posuzovanou věc vliv novela zákona č. 95/2004 Sb., provedená zákonem č. 189/2008 Sb., podle jejíhož článku V. odst. 2 „[s]*pecializovanou způsobilost mají osoby, kterým Česká lékařská komora vydala do 17. dubna 2004 osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe; na tyto osoby se nevztahuje povinnost doplnění odborné praxe ve smyslu § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona*.“. Toto ustanovení fakticky novelizovalo § 44 odst. 1 větu šestou zákona č. 95/2004 Sb. a výslovně stanovilo, že relevantní jsou pouze osvědčení vydaná Českou lékařskou komorou do 17. 4. 2004. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka získala osvědčení komory až po uvedeném datu, bylo by v kontextu posuzované věci a shora předestřené argumentace nadbytečné zabývat se podrobněji dopady zmíněné novely. Ta totiž nemůže mít na právní postavení stěžovatelky žádný vliv.

[76] Jiná situace by ovšem nastala tehdy, kdyby soud zvolil výklad § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. příznivý pro stěžovatelku. Pak by se totiž musel zabývat i otázkou účinků novely provedené zákonem č. 189/2008 Sb. na situaci stěžovatelky. Nemohl by přitom přehlédnout ustálený obecný princip, zastávaný doktrínou i judikaturou, totiž že správní rozhodnutí musí být v souladu s právními předpisy a mezinárodními smlouvami účinnými v době jeho vydání a pokud to zákon výslovně nestanoví, není rozhodující zákonná úprava platná v době zahájení řízení (podání žádosti). Dojde-li v průběhu odvolacího řízení nebo řízení o rozkladu ke změně právní úpravy, musí orgán rozhodující o odvolání/rozkladu zohlednit a akceptovat novou úpravu, účinnou v době svého rozhodování (srov. např. S. Kadečka in S. Skulová, P. Průcha, P. Havlan a S. Kadečka, Správní právo procesní, EUROLEX BOHEMIA, Praha 2005, str. 160; E. Horzinková, V. Novotný, Správní právo procesní, Leges, Praha 2010, str. 180; S. Skulová a kol., Správní právo procesní, Aleš Čeněk, Plzeň 2008, str. 195; a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 6 As 23/2006-98, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 3 Ads 44/2006-45, nebo ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 Azs 151/2004-46). Respekt k předestřenému obecnému principu by tak vedl k aplikaci novelizace provedené zákonem č. 189/2008 Sb. na stěžovatelku i tehdy, kdyby byl výklad ustanovení § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. ve znění před novelou pro stěžovatelku příznivější. Jak ovšem soud uvedl již v předchozím odstavci, byla by podrobná úvaha na toto téma v zásadě nadbytečná.

V. Závěr o sporné právní otázce

[77] Rozšířený senát v souhrnu uzavírá, že získání specializované způsobilosti podle § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb., v době do nabytí účinnosti zákona č.

189/2008 Sb., bylo podmíněno osvědčením České lékařské komory podle § 2 odst. 2 zákona č. 220/1991 Sb. vydaným do dne 1. 4. 2004.

VI. Posouzení věci samé

[78] S ohledem na skutečnost, že stížní námitky v projednávané věci úzce souvisí se spornou právní otázkou vyřešenou rozšířeným senátem, byl na místě z důvodu hospodárnosti postup podle ustanovení § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu za přiměřeného použití ustanovení § 72 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu a rozšířený senát rozhodl i ve věci samé.

[79] Stěžovatelka především namítla nesprávné právní posouzení ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. a setrvala na názoru, že i osvědčení ČLK k výkonu soukromé praxe jsou prostředkem k přiznání specializované způsobilosti podle tohoto zákona.

[80] Námitka nebyla důvodná. Uvedla-li stěžovatelka, že je závěr městského soudu „*z hlediska všech výkladů předmětného ustanovení … nepochopitelný*“, rozšířený senát v plném rozsahu odkazuje na svou předchozí argumentaci a interpretaci předmětného ustanovení za použití jednotlivých výkladových metod v odstavcích 19 – 74 tohoto rozsudku.

[81] Dále stěžovatelka zpochybnila přezkoumatelnost rozsudku městského soudu, který se podle ní dostatečně nevypořádal s tvrzenou retroaktivitou článku V. odst. 2 zákona č. 189/2008 Sb.

[82] Městský soud dospěl, stejně jako nyní rozšířený senát, k závěru, že ustanovení § 44 odst. 1 věta šestá zákona č. 95/2004 Sb. dopadalo pouze na ty lékaře, kteří získali osvědčení ČLK před nabytím účinnosti tohoto zákona. Na stěžovatelku, která získala osvědčení až dne 15. 5. 2004, předmětné přechodné ustanovení vůbec nedopadalo, a to nezávisle na nesprávném výkladu žalovaného, který považoval za rozhodné datum 17. 4. 2004. Novelizace provedená zákonem č. 189/2008 Sb. proto podle městského soudu nemohla mít ve vztahu ke stěžovatelce retroaktivní účinky.

[83] Rozšířený senát shledal tento závěr městského soudu zcela logickým. Ostatně, nelze přehlédnout, že přezkoumatelný závěr městského soudu odpovídá i věcně argumentaci rozšířeného senátu v této věci (srov. zejm. odst. 75, příp. 76 shora).

[84] Konečně pak městský soud podle stěžovatelky pochybil při hodnocení skutečnosti, že ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb. uvedlo do diskriminačního postavení lékaře v zaměstnaneckém poměru, kteří nepotřebovali k výkonu svého povolání předmětné osvědčení ČLK. Stěžovatelka tvrdila formální přístup městského soudu při hodnocení splnění podmínek pro přiznání specializované způsobilosti a poukázala přitom mj. na rozsudek téhož soudu ze dne 19. 7. 2011, č. j. 8Ca 135/2008-59. Zdůraznila také, že nejpozději ke dni podání žádosti u ČLK splnila podmínky pro vydání osvědčení a do nepříznivé situace se nedostala vlastním zaviněním, nýbrž pozdním vydáním osvědčení ze strany ČLK.

[85] Rozšířený senát neshledal diskriminaci v nastavení zákonných podmínek pro získání specializované způsobilosti podle ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté zákona č. 95/2004 Sb. Diskriminací je třeba obecně rozumět neodůvodněně rozdílné zacházení s jinak srovnatelnými subjekty ve srovnatelných situacích. Mezi lékaři vykonávajícími svou činnost v rámci soukromé praxe a v zaměstnaneckém poměru existuje zřejmý rozdíl minimálně z hlediska odpovědnosti. Zároveň ani lékaři, kteří byli v zaměstnaneckém poměru, nebyli nijak omezeni v možnosti požádat o osvědčení ČLK, a to relevantně (z hlediska lhůt ČLK pro vydání osvědčení) i po alespoň část doby mezi nabytím platnosti a účinnosti zákona č. 95/2004 Sb.

[86] Případné pochybení ČLK při vydání osvědčení je do značné míry otázkou oddělenou od současného řízení (resp. napadeného správního rozhodnutí) a není možné vyhovět stěžovatelce, která žádá o napravení důsledků tehdejší nečinnosti ČLK v nyní posuzované věci cestou nepřiléhavého výkladu a aplikace zákona. V podrobnostech argumentace lze odkázat zejm. na odst. 66 a 67 shora.

[87] Způsob, jakým se městský soud vypořádal s odkazem na rozsudek téhož soudu č. j. 8Ca 135/2008-59, rozšířený senát považoval za dostatečný. Pokud stěžovatelka tvrdila, že odkazem směřovala k nutnosti spíše věcného než formálního posouzení věci, souvisela její námitka opět s hodnocením ustanovení § 44 odst. 1 věty šesté. V tomto směru pak rozšířený senát nepovažoval za nutné opakovat svoji dosavadní podrobnou argumentaci k předmětnému ustanovení a v plném rozsahu na ni odkazuje.

[88] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[89] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 1. dubna 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu