



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **MUDr. M. R.**, proti žalované: **Česká lékařská komora**, se sídlem Lékařská 291/2, Praha 5, zastoupené JUDr. Janem Machem, advokátem se sídlem Vodičkova 28, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 3. 12. 2005, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 9. 2007, č. j. 22 Ca 129/2006 – 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 9. 2007, č. j. 22 Ca 129/2006 – 24, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 3. 12. 2005 a věc jí vrácena k dalšímu řízení. Soud při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Žalobce podal dne 21. 10. 2005 u České lékařské komory, Okresního sdružení lékařů Brno – Město, žádost o vydání licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení pro obor ortopedie. Přílohou žádosti byl diplom Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 4. 8. 2004, č. j. 18947/04, o získání specializované způsobilosti lékaře v oboru ortopedie na základě licence České lékařské komory ze dne 15. 11. 2003, evid. č. X, pro výkon soukromé lékařské praxe v oboru ortopedie a po prokázání nepřetržitého výkonu zdravotnické povolání lékaře v délce nejméně 5 z posledních 6 let podle ust. § 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 (dále jen „zákon č. 95/2004 Sb.“).

Žalobce dále doložil lékařský diplom Masarykovy univerzity, Fakulty lékařské, ze dne 6. 6. 1995, č. X, diplom Institutu postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví ze dne 17. 4. 1998, č. X, o získání specializace v oboru ortopedie prvního stupně, potvrzení Fakultní nemocnice Brno ze dne 16. 9. 2005 o tom, že je od 1. 8. 1995 lékařem ortopedické kliniky s plným pracovním úvazkem, a dále certifikáty dokládající jeho účast na celoživotním vzdělávání lékařů.

Rozhodnutím ze dne 3. 12. 2005 žalovaná žádosti žalobce o udělení licence nevyhověla s odůvodněním, že žalobce nesplňuje požadavek kvalifikace, tedy atestaci II. stupně v oboru ortopedie, kterou žalovaná požaduje kromě dostatečné délky praxe podle Licenčního řádu České lékařské komory (dále jen „licenční řád“). Žalovaná tímto zajišťuje, aby měl vedoucí lékař či primář nejvyšší stupeň vzdělání v oboru, neboť vede celé zdravotnické zařízení včetně všech podřízených zdravotnických pracovníků, za které má plnou odpovědnost včetně jejich odborné úrovně. Žalovaná dále uvedla, že podle novely licenčního řádu účinné ode dne 1. 11. 2005 lze o vydání licence pro výkon vedoucího lékaře a primáře žádat i v případě, že má žadatel specializační vzdělávání ukončené atestační zkouškou podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb. v příslušném oboru, která svou náplní nahrazuje atestaci II. stupně podle vyhlášky č. 77/1981 Sb., a současně doloží praxi v délce min. 10 let.

Krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalované je v rozporu se zákonem č. 95/2004 Sb. Podle tohoto zákona lze specializovanou způsobilost získat dvěma způsoby, a to atestační zkouškou podle ust. § 21 nebo splněním podmínek podle § 44 odst. 1, přičemž oba způsoby jsou zákonem postaveny jako rovnocenné. Soud přisvědčil žalobci, že úprava licenčního řádu účinná od 1. 11. 2005 má ve vztahu k těmto dvěma ustanovením diskriminační charakter, neboť umožňuje získání licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení pouze těm lékařům, kteří získali specializovanou způsobilost podle § 21 zákona. Krajský soud konstatoval, že adresátovi právních norem nelze odejmout určité právo garantované zákonem jen s odkazem na podzákoný předpis, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 2 Afs 212/2006 - 147. Licenční řád účinný od 1. 11. 2005 je tak jakožto podzákoný předpis v rozporu se zákonem. Soud jím proto nemůže být při svém rozhodování vázán a při posouzení právní otázky musel vycházet přímo ze zákona č. 95/2004 Sb.

Krajský soud dále podotkl, že z ust. § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. nevyplývá, zda v případě, že lékař získá specializovanou způsobilost podle tohoto ustanovení, může získat ještě další diplom o specializaci na základě atestační zkoušky podle § 21 odst. 3. Pokud zákon tuto možnost nedává, je současná úprava ust. § 7 odst. 2 licenčního řádu nezákonná i v tom směru, že lékařům, kteří získali specializovanou způsobilost podle § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. zcela znemožňuje přístup k licenci vedoucího lékaře a primáře, neboť tito již nemohou dosáhnout specializace druhého stupně podle vyhlášky o zdravotnických pracovnících, která byla zrušena, ani nemohou získat specializovanou způsobilost podle § 21 zákona, neboť diplom o specializaci již obdrželi na základě ust. § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. Krajský soud proto rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil podle ust. § 78 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), k dalšímu řízení.

Podanou kasační stížností napadla stěžovatelka rozsudek Krajského soudu v Ostravě z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Uvedla, že jak zákon č. 95/2004 Sb. tak licenční řád rozlišují vydání osvědčení k výkonu soukromé lékařské praxe, případně k výkonu funkce odborného zástupce nestátního zdravotnického zařízení na straně jedné, a vydání osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení na straně druhé. Zatímco lékař s osvědčením k výkonu soukromé lékařské praxe musí splňovat předpoklady, které plně korespondují se zákonem č. 95/2004 Sb., tedy musí být v příslušném

lékařském oboru specializovaně způsobilý, pak k získání osvědčení k výkonu funkce vedoucího lékaře a primáře musí lékař splňovat poněkud vyšší a přísnější podmínky, a to především v zájmu ochrany pacientů, neboť vede celý tým lékařů a odpovídá za chod celého odborného oddělení či kliniky. Obdobná koncepce je i v některých jiných zemích Evropské unie.

Jak příslušná směrnice, z níž zákon č. 95/2004 Sb. vychází, tak i tento zákon upravují pouze podmínky pro samostatný výkon lékařského povolání, tedy pro tzv. specializovanou způsobilost lékaře, avšak neřeší podmínky pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení. Tuto otázku ponechává zákonodárce nadále na příslušné profesní komoře, kterou v zákoně č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 220/1991 Sb.“), pověřuje, aby podmínky pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře stanovila.

Sjezd delegátů České lékařské komory přistoupil diferencovaně k podmínkám pro samostatný výkon lékařské praxe, které plně korespondují zákonu č. 95/2004 Sb., a k podmínkám pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře. Podle přechodných ustanovení zákona č. 95/2004 Sb. může totiž specializovanou způsobilost příslušné lékařské odbornosti získat i lékař, který v minulosti, podle dříve platných právních předpisů, složil pouze atestaci I. stupně z příslušného oboru, přičemž specializační příprava k této atestaci byla přibližně o 50 % kratší a mnohem méně náročná než je tomu v případě tzv. „nové evropské atestace“ – tedy atestace podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb. Je nepochybné, že lékař, který získal novou atestaci podle zákona č. 95/2004 Sb., je oprávněn vykonávat funkci vedoucího lékaře a primáře, stejně jako lékař, který v minulosti, podle dříve platných právních předpisů, složil atestaci II. stupně nebo nástavbovou atestaci v příslušném oboru (v podstatě tzv. primářskou zkoušku). Sjezd delegátů České lékařské komory dospěl k závěru, že lékař, který nezískal specializovanou způsobilost jedním z těchto způsobů, ale pouze si doplnil kvalifikaci bez atestační zkoušky v rozsahu stanoveném vzdělávacím programem, případně získal specializovanou způsobilost na základě licence České lékařské komory a určité doby praxe, kterou po získání této licence měl, je sice způsobilý vykonávat samostatně lékařské povolání, ale nikoli funkci vedoucího lékaře a primáře.

V projednávaném případě žalobce podmínky stanovené komorou nesplnil, tedy nesložil ani řádnou atestaci II. stupně či nástavbovou atestaci podle předchozích právních předpisů, ani „novou evropskou atestaci“ podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb., ačkoli jejímu složení nic nebránilo a žalobce je oprávněn kdykoli se k jejímu složení přihlásit. Není proto způsobilý vykonávat funkci vedoucího lékaře a primáře. Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobce namítl, že k udělení specializované způsobilosti podle § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb., je třeba nejen složení atestace I. stupně, ale také příslušná praxe a soubor provedených stanovených operací. Není tedy pravdou, že specializační příprava je při tomto typu získání specializace kratší o 50 %. Liší se toliko tím, že ústní zkouška byla složena po 3 letech praxe v oboru a nikoli po 5 letech. Žalobce dále uvedl, že se žalovaná odvolává na licenční řád platný od 1. 11. 2005, tedy měsíc po podání jeho úplné žádosti o vydání licence. V licenčním řádu platném v době podání žádosti nebylo podle názoru žalobce nikterak určeno, jakým způsobem má žadatel dosáhnout nejvyššího možného vzdělání, tedy zda atestací II. stupně nebo, od doby účinnosti zákona č. 95/2004 Sb., specializovanou způsobilostí v oboru. Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu z hlediska uplatněných stížných bodů, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Vzhledem k tomu, že skutkový základ rozsudku krajského soudu nebyl mezi účastníky sporný, a Nejvyšší správní soud jej považuje za dostatečně zjištěný, vycházel z něj sám i v řízení o kasační stížnosti.

Ve věci samé uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Zásadním stížným bodem kasační stížnosti je nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. To obecně spočívá buď v tom, že správně zjištěný skutkový stav je subsumován pod nesprávnou právní normu nebo je sice vybrána správná právní norma, ale následně je nesprávně vyložena či aplikována. Podle žalované krajský soud nesprávně zaměnil otázku specializované způsobilosti k samostatnému výkonu lékařského povolání se způsobilostí vykonávat funkci vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí následující:

Předpokládaný vstup České republiky do Evropské unie vedl k potřebě sblížení českého práva s právem Evropských společenství. V této souvislosti byl již dne 29. 1. 2004 přijat zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta. Tento zákon nabyl účinnosti dne 2. 4. 2004, s výjimkou ustanovení části sedmé a ust. § 34 odst. 5, která nabyla účinnosti dnem 1. 5. 2004.

Zákon zavedl novou úpravu vzdělávání lékařů a získávání způsobilosti k lékařskému povolání a nahradil dvoustupňový systém specializací (tedy I. a II. atestace) upravený vyhláškou č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví, pouze jedinou specializovanou způsobilostí, kterou lékař získává úspěšným ukončením specializačního vzdělávání atestační zkouškou, na jejímž základě je lékařovi vydán Ministerstvem zdravotnictví diplom o specializaci v příslušném specializačním oboru.

Podle § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základních oborech, mj. i ortopedie, získávají specializovanou způsobilost v obdobných oborech, pokud si doplní chybějící část odborné praxe stanovené vzdělávacím programem příslušného specializačního oboru do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. 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.

Zákon č. 95/2004 Sb. vedle podmínky pro samostatný výkon povolání lékaře, jíž je právě výše zmíněná specializovaná způsobilost, tedy nikterak neupravuje podmínky pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení. Tyto podmínky však vymezila Česká lékařská komora v licenčním řádu na základě zákonného zmocnění v § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

Krajský soud dospěl k závěru, že nová úprava licenčního řádu je diskriminační vůči lékařům, kteří získali specializovanou způsobilost na základě přechodných ustanovení zákona č. 95/2004 Sb., a je tak v rozporu s tímto zákonem, který považuje dosažení specializované způsobilosti podle § 44 i § 21 za rovnocenné.

Pro posouzení věci tak bylo dále nezbytné zodpovědět otázku, zda licenční řád ve znění účinném od 1. 11. 2005 skutečně vylučoval z možnosti získání licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře ty lékaře, kteří dosáhli specializované způsobilosti podle § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ustanovení § 7 odst. 2 licenčního řádu rozlišuje situace, kdy byly podmínky pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení mj. splněny získáním požadované specializované způsobilosti jednak podle dříve platných právních předpisů (vyhláška 77/1981 Sb.) a jednak podle zákona č. 95/2004 Sb. V prvním případě hovoří o získání specializace 2. stupně nebo nástavbové atestace, ve druhém případě pak výslovně ukládá absolvování specializačního vzdělávání ukončeného atestační zkouškou podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb.

Z uvedeného tedy vyplývá, že podle licenčního řádu účinného ke dni rozhodnutí žalované nepostačilo získání specializované způsobilosti jakýmkoli způsobem vymezeným v zákoně č. 95/2004 Sb., ale pouze na základě ust. § 21.

Nejvyšší správní soud dále zvažoval, zda § 7 odst. 2 licenčního řádu nebylo diskriminační vůči lékařům, kteří získali specializovanou způsobilost podle § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. Jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva či Ústavního soudu (např. nález ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02; nález ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/04), „ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení tohoto principu nedošlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl, nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené.“

V projednávaném případě lze přisvědčit argumentaci žalované, že na kvalifikaci primáře je třeba klást vyšší nároky, neboť vede příslušné oddělení zdravotnického zařízení a odpovídá za všechny podřízené zdravotnické pracovníky. Požadavek, aby primář absolvoval nejen specializační vzdělávání v určité délce, ale i atestační zkoušku na stanovené úrovni (tj. podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb.), proto nelze považovat za nerozumný či nepřiměřený. Ust. § 7 odst. 2 licenčního řádu tak není nedůvodným znevýhodněním lékařů, kteří dosáhli specializované způsobilosti na základě § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb.

Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že licenční řád ve znění účinném od 5. 12. 2007 upřesnil podmínky k získání licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře tak, že v případech, kdy byla specializovaná způsobilost dosažena podle § 44 odst. 1 a 2 zákona č. 95/2004 Sb., musí lékař dále vykonat zkoušku před oborovou komisí Vědecké rady komory. Ani tato pozdější úprava se tedy nespokojuje pouze se složením I. atestační zkoušky podle dříve platných právních předpisů.

Argumentace krajského soudu, že adresátovi právních norem nelze odejmout určité právo garantované zákonem jen s odkazem na podzákoný předpis, je nepřipadná. Zákon č. 95/2004 Sb. pouze stanoví, že lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci I. stupně v základních oborech, získávají za určitých podmínek specializovanou způsobilost.

Ze zákona však nevyplývá, že je lékař poté oprávněn vykonávat i funkci vedoucího lékaře či primáře, neboť, jak již bylo výše uvedeno, podmínky těchto funkcí zákon vůbec neupravuje.

Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že žalovaná nepochybila, jestliže posoudila podmínky pro získání požadované licence podle platného právního stavu v době rozhodování, tedy podle znění licenčního řádu účinného od 1. 11. 2005.

K námitce žalobce, že v licenčním řádu platném v době podání jeho žádosti nebylo nikterak určeno, jakým způsobem má žadatel dosáhnout nejvyššího možného vzdělání, lze konstatovat následující. Licenční řád účinný do 31. 10. 2005 stanovil jako podmínku pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře atestaci vyššího stupně. Této však žalobce nedosáhl. Při striktním výkladu § 7 odst. 2 licenčního řádu nebyl k získání licence oprávněn ani po vykonání zkoušky podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb. Novela tak nastolila pro žalobce příznivější právní úpravu, neboť umožnila, aby lékař získal kvalifikaci potřebnou pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře dosažením specializované způsobilosti na základě § 21.

Fakt, že žalobce již dosáhl specializované způsobilosti na základě § 44 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb., podle Nejvyššího správního soudu nevyklučoval, aby žalobce složil zkoušku podle § 21. V diplomu žalobce o specializaci bylo výslovně uvedeno, že specializovanou způsobilost v oboru ortopedie získal na základě licence České lékařské komory k výkonu soukromé lékařské praxe v oboru ortopedie a po prokázání nepřetržitého výkonu zdravotnického povolání lékaře v požadované délce. Je tedy zřejmé, že Ministerstvo zdravotnictví v diplomech o specializaci rozlišovalo jednotlivé způsoby získání specializace. Pokud by žalobce složil atestační zkoušku podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb., obdržel by od Ministerstva zdravotnictví nový diplom osvědčující tuto skutečnost.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Krajský soud v Ostravě chybně posoudil právní otázku kvalifikace pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře v nestátním zdravotnickém zařízení, čímž zatížil své rozhodnutí vadou podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud dle ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným.

V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. dubna 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu