



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNE REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance v právní věci **žalobce R. K.**, zastoupeného Mgr. Jiřím Janatou, advokátem v Jilemnici, Valdštějnská 41, proti **žalované Klinice nemocí z povolání Fakultní nemocnice Hradec Králové**, 500 05 Hradec Králové, v řízení o žalobě proti nečinnosti žalované, spočívající v nevydání rozhodnutí podle návrhu MUDr. I., odborníka pro plicní choroby Polikliniky II, ze dne 19. 4. 1993, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 7. 2003, čj. 30 Ca 17/2003 - 33,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 7. 2003, č. j. 30 Ca 17/2003 – 33, **s e z r u š u j e**.
- II. Žaloba **s e o d m í t á**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odměna advokáta Mgr. Jiřího Janaty **s e u r č u j e** částkou 2.150,- Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal dne 19. 2. 2003 u Krajského soudu v Hradci Králové žalobu na nečinnost, již se domáhá, aby soud uložil žalované povinnost vydat žalobci do vlastních rukou rozhodnutí vydané na základě vyšetření žalobce ze dne 13. 5. 1993. V žalobě žalobce uvedl, že žalovaná mu odmítá doručit rozhodnutí, vydané na základě jeho vyšetření dne 13. 5. 1993, které podstoupil u žalované z důvodu, že trpí nemocí z povolání a žádá odškodnění. V žalobě žalobce uvedl, že teprve později se dozvěděl, že žalovaná vydala pouze lékařskou zprávu, kterou doručila jeho obvodní lékařce a kterou mu vydala až poté,

kdy o ni telefonicky žádal. Až teprve po několika letech zjistil, že v dané věci mu měla žalovaná doručit rozhodnutí o jeho zdravotním stavu, které žalovaná vydala. Rozhodnutí mu nebylo doručeno ani poté, kdy se na žalovanou obrátil písemně a protože nápravu nezajistilo ani Ministerstvo zdravotnictví, na které se obrátil se stížností, domáhá se doručení rozhodnutí touto žalobou. Včasnost podání žaloby žalobce odvozuje od toho, že posledním úkonem, který ve věci vůči správnímu orgánu učinil, je jeho stížnost na Ministerstvo zdravotnictví, které na stížnost reagovalo dne 6. 2. 2003. K žalobě žalobce připojil listiny – korespondenci mezi ním a žalovanou a Ministerstvem zdravotnictví.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 24. 7. 2003 žalobu zamítl a rozhodl, že účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že nebyla prokázána existence rozhodnutí, o němž žalobce tvrdil, že bylo na základě jeho vyšetření ze dne 13. 5. 1993 vydáno a jehož doručení se touto žalobou domáhá. Krajský soud dále uvedl, že nebylo v dané věci prokázáno, že by vůbec v dané věci bylo zahájeno řízení o uznání nemoci z povolání, jak bylo v té době upraveno v § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Na takové řízení se podle § 77 odst. 5 citovaného zákona vztahoval správní řád a řízení tak mohlo být zahájeno buď na návrh účastníka nebo z podnětu správního orgánu. Soud konstatoval, že žalobce sám takový návrh nepodal a žádný z dokladů nesvědčí o tom, že by žalovaná sama zahájila řízení o uznání nemoci z povolání; podání MUDr. I. ze dne 19. 4. 1993 bylo formulováno pouze jako žádost o odškodnění pro dechové obtíže a tento přípis zahájení správního řízení podle krajského soudu způsobit nemohl. Soud proto uzavřel, že v řízení nebylo spolehlivě prokázáno, že by správní řízení o uznání nemoci z povolání u žalobce započalo. Konečně soud ve svém rozhodnutí uvedl, že i kdyby správní řízení zahájeno bylo, nemohl by žalobě vyhovět, neboť žaloba byla podána po uplynutí jednorozhodnutí lhůty, kterou zákon stanoví pro podání takové žaloby. Krajský soud poukázal na to, že v řízení by zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí skončila nejpozději v červenci roku 1993, jednorozhodnutí lhůta k podání žaloby by tak marně uplynula v červenci roku 1994; i když v té době právní úprava žalobu proti nečinnosti nepřipouštěla a takovou žalobu lze podat až podle soudního řádu správního, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2003, uplynula-li lhůta pro podání žaloby před tímto datem, neumožňuje současné znění soudního řádu správního její podání po tomto datu.

Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 7. 2003. Jako důvod kasační stížnosti žalobce (dále též „stěžovatel“) formálně označil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., z obsahu podání je však třeba dovodit, že žalobce uplatňuje důvod podřaditelný pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když namítá soudem nesprávné posouzení otázky včasnosti podání žaloby. Podle stěžovatele pro zachování lhůty není podstatné, do kdy má žalovaný podle zákona vydat rozhodnutí, ale to, kdy bylo rozhodnutí účastníkovi doručeno; jestliže rozhodnutí doručeno nebylo, žádná lhůta běžet nezačala a jeho žaloba proto měla být meritorně posouzena. Dále stěžovatel podle obsahu kasační stížnosti uplatňuje i důvod uvedený v § 103 odst. d) s. ř. s. a tvrdí nepřezkoumatelnost žaloby jednak pro nedostatek důvodů spočívající v tom, že soud neprovedl dokazování a dále namítá i nesrozumitelnost rozhodnutí krajského soudu, když soud současně zpochybnil zahájení správního řízení o uznání nemoci z povolání a současně v záhlaví rozhodnutí označuje projednávanou věc jako nevydaní rozhodnutí podle návrhu MUDr. I.

Kasační stížnost je důvodná, i když z jiných důvodů než těch, jichž se dovolává stěžovatel.

Je potřebné poukázat nejprve na to, že přezkoumání rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví v řízení o kasační stížnosti je stejně jako řízení před krajským soudem ovládáno zásadou dispoziční; Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem kasační stížnosti a důvody kasační stížnosti a jen v zákonem stanovených případech je tato vázanost prolomena a soud je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu širším, než v jakém bylo kasační stížností napadeno (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) nebo z důvodů v kasační stížnosti neuplatněných (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Mezi takové důvody, kdy soud přezkoumává napadené rozhodnutí z úřední povinnosti ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. zařazuje i důvod zmatečnosti řízení před soudem, v němž bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí, spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení. Tak tomu bylo i v projednávané věci.

Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu a to žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního. Ochrany ve správním soudnictví se však nelze dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem zákon o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu; k vynucení jiného konání správního orgánu než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení tak ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. nikomu žalobní legitimaci nezakládá a není založena pravomoc soudu proti jiné nečinnosti správního orgánu než takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, ochranu poskytovat a rozhodovat o povinnosti správního orgánu v určité době takový jiný úkon provést. Důvodnost žaloby na nečinnost proto soud může posuzovat (tedy může se věcí meritorně zabývat) jen tehdy, pokud žalobou je požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nevydání rozhodnutí nebo nevydání osvědčení; je-li žalobou žádána ochrana proti nečinnosti spočívající v absenci jiného úkonu správního orgánu než je vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení, není dána soudu pravomoc k poskytnutí takové ochrany vydáním rozhodnutí podle dílu druhého hlavy druhé části třetí soudního řádu správního a chybí tak základní podmínka řízení, za které soud může jednat a rozhodovat ve věci. Tak tomu je i v předmětné věci.

Pojem „rozhodnutí“ správního orgánu, jehož vydání se lze podle § 79 odst. 1 s. ř. s. žalobou proti nečinnosti domáhat, je legislativní zkratkou, kterou soudní řád správní zavedl v ustanovení § 65 odst. 1, a která se tak vztahuje i na všechna další ustanovení, po § 65 v soudním řádu správním následující, kde je použita, nikoliv jen pro řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního, kde byla v § 65 odst. 1 použita prvně. Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. označuje legislativní zkratkou „rozhodnutí“ takové úkony správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují žalobcova práva nebo povinnosti. Rozhodnutím ve smyslu této legislativní zkratky tak není jakýkoliv úkon správního orgánu, byť vydávaný ve správním řízení či formálně označený jako rozhodnutí správního orgánu, ale pouze takový úkon

správního orgánu, který zasahuje do práv nebo povinností žalobce tím, že jeho práva nebo povinnosti zakládá, mění, ruší nebo je závazně určuje.

Proto žalobou na nečinnost se lze domáhat ochrany u soudu jen tehdy, pokud je správní orgán nečinný ve vydání rozhodnutí, kterým má být rozhodováno o právech nebo povinnostech; pokud úkon správního orgánu není způsobilým zasáhnout do práv a povinností žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s.) není v pravomoci soudu poskytovat ve správním soudnictví ochranu proti správnímu orgánu, který je s provedením takového úkonu v prodlení, a nemůže rozhodovat o povinnosti správního orgánu úkon provést. Není přitom podstatné, zda absentujícím rozhodnutím má správní orgán rozhodovat o subjektivním veřejném právu žalobce, nebo o jeho soukromoprávní věci, neboť ze vzájemného vztahu části třetí hlavy druhé dílu prvního (řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu) a dílu druhého (ochrana proti nečinnosti) vyplývá, že jde o dva samostatné druhy řízení a každý z nich se spravuje samostatně vlastními procesními pravidly navazujícími na (pro všechny druhy řízení ve správním soudnictví společná) obecná ustanovení o řízení, upravená v části třetí hlavy první s. ř. s.; úprava zvláštních ustanovení o řízení (hlava druhá části třetí s. ř. s.) spojuje oba díly „jen“ legislativní zkratkou obsaženou v § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy tím, co je třeba považovat za „rozhodnutí“. Z ustanovení § 68 písm. b) ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s. je třeba dovodit, že jen v řízení o žalobě proti již vydanému rozhodnutí, kterým správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci, má být žaloba odmítnuta a žalobce odkázán na podání nové žaloby podle části páté občanského soudního řádu, ve znění účinném po 1. 1. 2003; pravidla o řízení proti nečinnosti takový (ale ani žádný jiný) důvod nepřipustnosti žaloby neobsahují.

V dané věci mělo být, dle žaloby, rozhodováno o nečinnosti žalovaného při vydání (resp. tvrzeném nedoručení) posudkového závěru, zda žalobce trpí nemocí z povolání. Nemocí z povolání je podle § 190 odst. 3 zákoníku práce nemoc uvedená v právních předpisech o sociálním zabezpečení, jestliže vznikla za podmínek tam uvedených. V předmětné době tímto právním předpisem byla vyhláška č. 149/1988 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení (§ 14 a příloha č. 1). Na postup při uznávání nemocí z povolání se vztahovalo ustanovení § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, podle něhož se na rozhodování při výkonu zdravotní péče, s odchylkami uvedenými v tomto ustanovení, vztahoval správní řád. Posudkový závěr, vydávaný v tomto správním řízení, není rozhodnutím o právech a povinnostech občanů týkajících se jejich zdraví ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., není ani rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezasahuje do práv nebo povinností osoby, již se týká. Je totiž zcela na vůli takové osoby, aby se i při pro ni negativním posudkovém závěru či neexistenci posudkového závěru domáhala, a to případně i soudní cestou, svých práv vyplývajících z předpisů pracovněprávních, popřípadě náležejících jí podle předpisů o důchodovém pojištění a teprve rozhodnutí o těchto nárocích jsou způsobilá zasáhnout do jejich práv. Jestliže tedy posudkový závěr o zdravotním stavu, tedy zda nemoc má charakter nemoci z povolání není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva posuzované osoby, nelze se ve správním soudnictví domáhat ochrany žalobou na nečinnost zdravotnického zařízení, pokud je s vydáním posudkového závěru v prodlení.

Jestliže tedy žalobce se žalobou na nečinnost domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí – posudkový závěr o jeho zdravotním stavu, resp. doručení takového rozhodnutí, nebyla dána pravomoc soudu a žaloba měla být pro nedostatek této podmínky

řízení krajským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jestliže krajský soud ve věci meritorně rozhodoval a žalobu zamítl, bylo řízení před soudem zmatečné a Nejvyšší správní soud proto za použití ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (§ 109 odst. 2 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže žaloba byla odmítnuta. Při rozhodování o odměně soudem ustanoveného zástupce stěžovatele soud vyšel z ustanovení § 7 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) a přiznal zástupci stěžovatele 1000,- Kč jako sazbu mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. b) citované vyhlášky] a 75,- Kč jako paušální náhradu za zastoupení v řízení o žalobě před krajským soudem a dále 1000,- Kč jako sazbu mimosmluvní odměny za jeden úkon právní služby [§ 11 odst. 1 písm. b) citované vyhlášky] a 75,- Kč jako paušální náhradu za zastoupení v řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. 2. 2004

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu