



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce **V. P.**, zastoupeného JUDr. Michalem Korčákem, advokátem se sídlem Milady Horákové 101, Praha 6, proti žalovanému **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2004, č. j. 11 Ca 82/2003-47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Odměna advokáta JUDr. Michala Korčáka **s e u r č u j e** částkou 1 075 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal osobně dne 20. 2. 2003 u Městského soudu v Praze žalobu na nečinnost, již se domáhal, aby soud uložil Úřadu městské části Praha 1 povinnost vydat rozhodnutí o tom, zda lékařskou zprávu, vypracovanou MUDr. K. dne 22. 10. 2001, potvrzuje jako správnou, nebo ji zrušuje a nebo popřípadě uložil takovou povinnost řediteli zdravotnického zařízení.

Uvedl, že dne 16. 11. 2001 ředitel Studentského zdravotního ústavu Praha nevyhověl jeho žádosti o přezkoumání lékařské zprávy MUDr. K. ze dne 22. 10. 2001 a nepostoupil tuto jeho žádost Úřadu městské části Praha 1. Jeho podnět k nápravě vyřídil Úřad městské části

Praha 1 sdělením ze dne 17. 1. 2002 tak, že jeho podání považuje za nedůvodné, neboť lékařská zpráva není rozhodnutím ani opatřením ve smyslu zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Takový postup považoval žalobce za nezákonný. Zásadní nedostatek spatřoval v tom, že odbor sociálních věcí a zdravotnictví nevydal řádné rozhodnutí dle § 46 správního řádu. Lékařská zpráva není pouhým diagnostickým názorem lékaře. Dne 23. 1. 2002 se osobně obrátil na odbor kontroly a stížností Úřadu městské části Praha 1, který mu odpověděl rovněž sdělením ze dne 1. 3. 2002, že zpráva není rozhodnutím ani opatřením, nýbrž toliko diagnostickým závěrem. Toto sdělení považuje také za rozhodné pro počátek lhůty k podání žaloby. Dne 10. 2. 2004 žalobce změnil svůj návrh ze dne 11. 2. 2003, odkázal na zákon č. 285/2002 Sb., kterým byl změněn § 77 zákona o péči o zdraví lidu tak, že odvolání proti rozhodnutím o přezkumu lékařských posudků mají být postoupena úřadu, který zaregistroval zdravotnické zařízení nebo jeho zřizovateli. Proto je nyní příslušný k rozhodnutí Magistrát hlavního města Prahy, kterému měl Úřad městské části Praha 1 věc postoupit. Jelikož to neučinil, je třeba mu to uložit.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 29. 6. 2004, č. j. 11 Ca 82/2003-47, řízení o žalobě proti Úřadu městské části Praha 1, odboru sociálních věcí a zdravotnictví zastavil a žalobu proti Magistrátu hlavního města Prahy odmítl. Rozhodl současně, že účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.

V odůvodnění soud uvedl, že žaloba byla podána opožděně. Za poslední úkon správního orgánu je třeba považovat úkon toho správního orgánu, který by byl povinen, za splnění zákonných podmínek, rozhodnout ve věci samé, popř. vydat osvědčení. Za poslední úkon správního orgánu vůči žalobci je tak třeba považovat úkon Úřadu městské části Praha 1 ze dne 17. 1. 2002, č. j. OSZ 69/02 S0005/02, neboť do jeho působnosti by patřilo vydání rozhodnutí ve věci samé (byly-li by splněny zákonné podmínky). Vyřizování stížností odborem kontroly a stížností Úřadu městské části Praha 1 nelze považovat za vyčerpání prostředků stanovených procesním předpisem k ochraně proti nečinnosti správních orgánů, neboť postup při vyřizování stížností se řídí samostatnou právní úpravou. Sdělení Úřadu městské části Praha 1, odboru sociálních věcí a zdravotnictví ze dne 17. 1. 2002 bylo žalobci doručeno dne 22. 1. 2002. Od tohoto dne je nutno počítat lhůtu pro podání žaloby dle § 80 odst. 1 s. ř. s. Tato lhůta marně uplynula dnem 22. 1. 2003 a podal-li žalobce žalobu dne 20. 2. 2003, podal ji opožděně. Žalobu proti Magistrátu hl. m. Prahy je nutno vzhledem k § 79 odst. 2 s. ř. s. považovat za podanou až dnem 13. 2. 2004. Žalobu, kterou se žalobce domáhal, aby Úřad městské části Praha 1 postoupil spisový materiál Magistrátu hl. m. Prahy, vzal žalobce zpět, soud v této části řízení zastavil.

Žalobce napadl usnesení městského soudu v rozsahu výroku o odmítnutí žaloby proti žalovanému Magistrátu hlavního města Prahy kasační stížností, opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a domáhal se jeho zrušení. Poukázal na to, že závěr soudu o opožděnosti žaloby nepovažuje za správný. Lhůta pro podání žaloby se začala odvíjet až od sdělení Úřadu městské části Praha 1, odboru stížností – tedy od 1. 3. 2002. Lhůta pro podání žaloby se odvíjela i ode dne 24. 3. 2004, kdy mu Magistrát hl. m. Prahy sdělil, že neobdržel žádné podání. Rozhodnutí soudu je nezákonné, protože ve věci nařídil jednání a až poté žalobu odmítl. Nařídí-li soud jednání, tak proto, aby jednal ve věci samé, nemůže již řešit otázky přípustnosti žaloby či její včasnosti. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný Magistrát hlavního města Prahy ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se na něho žalobce obrátil dne 9. 3. 2004 s žádostí o informaci, zda zahájí řízení o přezkoumání lékařské zprávy. Žalovaný mu dne 24. 3. 2004 odpověděl, že jeho věc řešil jako stížnost již v roce 2002, ve věci jiný podnět neobdržel. Žalobcův spis mu byl sice předán, avšak jako uzavřený, ad acta v souvislosti s realizací reformy výkonu státní správy na základě zákona č. 320/2002 Sb.

Kasační stížnost není důvodná.

V dané věci soud odmítl žalobu pro opožděnost, úvahu je však nutno nejprve odvinout od přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Ve správním soudnictví se lze domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu, a to žalobou podle dílu druhého hlavy druhé části třetí s. ř. s. 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 § 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 věci 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 s. ř. s. 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 následující ustanovení, kde je v soudním řádu správním 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.

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“.

V dané věci mělo být, dle žaloby, rozhodováno o nečinnosti žalovaného při vydání (resp. nevydání) rozhodnutí o přezkoumání lékařské zprávy vydané MUDr. K. dne 22. 10. 2001. Lékařská zpráva zde měla být podkladem pro posouzení zdravotního stavu žalobce, na základě něhož měl být vydán lékařský posudek pro účely posouzení částečného invalidního důchodu, který žalobce pobíral.

Žalobce namítá, že bylo povinností žalovaného aplikovat § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb. (v tehdy platném znění) a lékařskou zprávu přezkoumat.

Podle tohoto ustanovení rozhodují lékaři nebo odborné komise zdravotnických zařízení ustavené podle zvláštních předpisů v mezích zákona při výkonu zdravotní péče na základě posouzení zdravotního stavu o právech a povinnostech občanů týkajících se jejich zdraví. Podle odst. 2 téhož ustanovení pak má-li občan za to, že rozhodnutí nebo opatření podle odstavce 1 učiněné při výkonu zdravotní péče je nesprávné, může podat návrh na přezkoumání vedoucímu zdravotnického zařízení, který o něm rozhodne. Návrh na přezkoumání může podat též okresní správa sociálního zabezpečení. Nevyhoví-li vedoucí zdravotnického zařízení návrhu, předloží jej jako odvolání odvolacímu orgánu.

Z uvedeného je zřejmé, že dovolávat se ochrany v daném správním řízení lze proti rozhodnutí nebo opatření učiněnému při výkonu zdravotnické péče. Lékařská zpráva však takovým rozhodnutím není. Ta je jen jedním z podkladů pro posouzení zdravotního stavu občana, na jehož základě může být vydán lékařský posudek. Ten je podkladem pro případné rozhodnutí o přiznání či odnětí invalidního důchodu. Až toto rozhodnutí totiž může zasáhnout jeho práva či povinnosti. Lékařská zpráva tedy 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 jí nezasahuje do práv nebo povinností osoby, jíž se týká.

Jestliže se tedy žalobce žalobou na nečinnost domáhal uložení povinnosti žalovanému vydat rozhodnutí o přezkoumání lékařské zprávy, nebyla dána pravomoc soudu ve správním soudnictví a žaloba měla být pro nedostatek této podmínky řízení městským soudem odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Městský soud žalobu sice správně odmítl, avšak ze zcela jiného důvodu. Dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že zvažovat objektivní a subjektivní lhůtu pro podání žaloby lze jen v těch případech, kdy jsou splněny podmínky řízení, tedy jen tam kde by připadalo v úvahu prodloužení správního orgánu s vydáním rozhodnutí či osvědčení. Jak soud vyložil výše, o takovou situaci se však nejednalo.

Nedůvodná je rovněž námitka žalobce, týkající se postupu městského soudu, jestliže soud nařídil jednání a poté žalobu odmítl.

Je skutečností, že předseda senátu ve shodě s § 49 s. ř. s. zpravidla nařídí jednání k projednání věci samé. Pokud však soud zjistí při jednání, že jsou tu důvody pro přerušení nebo zastavení řízení, popřípadě odmítnutí návrhu, rozhodne o tom usnesením (§ 49 odst. 7 s. ř. s.). V daném případě soud dospěl při jednání k závěru, že nejsou splněny procesní podmínky pro rozhodnutí ve věci samé, proto správně žalobu odmítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Žalobci byl pro řízení o výše uvedené kasační stížnosti ustanoven zástupcem advokát; v takovém případě platí hotové výdaje a odměnu za zastupování stát (§ 35 odst. 7, § 120 s. ř. s.).

Výše odměny byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a to za jeden úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě právního zastoupení, a náhrady hotových výdajů, tedy ve výši 1 x 1 000 Kč a 1 x 75 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. b), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], celkem 1 075 Kč.

Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 5. října 2005

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu