



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeným Mgr. Stanislavem Němcem, advokátem se sídlem Vinohradská 32, 120 00 Praha 2, proti žalované: **České lékařské komoře**, se sídlem Lékařská 291/2, 150 00 Praha 5, proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2008, č. j. 7 Ca 62/2004 - 237,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2008, č. j. 7 Ca 62/2004 - 237, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odměna ustanoveného advokáta Mgr. Stanislava Němce **se určuje** částkou 5712 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 v návrhu doručeném Městskému soudu v Praze dne 8. 10. 2003, označeném jako žaloba na uložení vydat rozhodnutí ve věci, napadal nečinnost Ministerstva vnitra a žalované. Konkrétně v případě žalované uváděl, že dne 14. 5. 2002 předal žalované stížnost ident. č. 02-42-364, č. j. 3430; rozhodnutí pověřeného člena Revizní komise České lékařské komory ze dne 29. 5. 2002 (odeslané až dne 20. 12. 2002 na vadnou adresu žalobce a s vadným jménem lékaře, proti němuž stížnost směřovala) konstatovalo, že po prošetření stížnosti nejsou shledány

důvody, které by dle § 4 Disciplinárního řádu České lékařské komory opravňovaly k odmítnutí stížnosti. Dopisem ze dne 31. 12. 2002 žalobce upozornil na úmyslné průtahy v řízení a nezákonný postup, avšak odpověď mu byla prezidentem České lékařské komory odepřena. Dále žalobce předložil námitku ze dne 21. 1. 2003 proti zmatečným rozhodnutím žalované ze dne 8. 1. 2003, ident. č. 03/76/009, 03/77/009, 03/85/009A, 03/83/009, 03/85/009B. Rozhodnutí žalované se údajně vztahovala ke stížnosti žalobce ze dne 27. 12. 2002, avšak žalobce prokazatelně podal stížnost dne 14. 5. 2002. Na žalobcovu námitku žalovaná v rozporu se zákonem dosud nereagovala. Žalobce zdůraznil, že žalovaná je institucí veřejného práva, sleduje ochranu zdraví, zajišťuje veřejnou kontrolu výkonu lékařského povolání a při výkonu své činnosti používá postupy, které jsou vlastní veřejné moci. V petitu žaloby se pak domáhal, aby soud vyslovil, že žalovaná je povinna vydat rozhodnutí ve věci, které je určující k ochraně práv žalobce a zaplatit žalobci náklady řízení. Městský soud usnesením ze dne 4. 2. 2004 vyloučil část žaloby směřující proti žalované k samostatnému pojednání.

V celé řadě dalších podání žalobce napadal jednání osob vystupujících v jeho věci lékaři počínaje a ministrem vnitra a předsedou vlády konče. Žalobce rovněž podrobil rozsáhlé kritice justici jako celek, jakož i jednotlivé soudce, kteří projednávali či rozhodovali řadu sporů, jež žalobce vedl a vede, přičemž obecně má za to, že úmyslem všech aktérů jeho sporů je ve zločinném spolčení zlikvidovat žalobce. Žalobce expresivně líčil své pohnuté osudy z padesátých a šedesátých let minulého století, jakož i nespravedlnosti, jichž se mu dostalo v první půli let devadesátých, kdy byla dle jeho názoru padělána jeho zdravotní dokumentace, žalobce byl protiprávně převeden z místa právníka Ministerstva vnitra do podatelny a následně propuštěn ze služby, což má přímé důsledky na výši jeho výsluhového příspěvku, resp. důchodu.

K vyjasnění žalobcových podání a jejich petitu nařídil městský soud ústní jednání na den 4. 1. 2008, kde žalobce uvedl, že napadá nečinnost žalované ve vztahu ke stížnosti ze dne 14. 5. 2002. Zástupce žalované na jednání namítal, že předmětná stížnost byla posouzena jako totožná se stížností žalobce ze dne 27. 12. 2002, o níž bylo rozhodnuto (několika rozhodnutími založenými ve správním spisu). Pokud jde o námitku žalobce ze dne 21. 1. 2003 směřovanou proti těmto rozhodnutím, předložil zástupce žalované rozhodnutí revizní komise České lékařské komory ze dne 8. 3. 2003, které se s touto námitkou vypořádalo. Žalobce následně tvrdil, že toto rozhodnutí nezná a nikdy jej nepřevzal. Jelikož zástupce žalované neměl k dispozici doručenkou tohoto rozhodnutí, přerušil soud řízení a uložil žalované, aby ve lhůtě jednoho měsíce prokázala soudu doručení předmětného rozhodnutí ze dne 8. 3. 2003, nebo aby jej ve stejné lhůtě doručila žalobci. Dopisem doručeným městskému soudu dne 7. 3. 2008 žalovaná oznámila, že rozhodnutí bylo doručeno žalobci dne 1. 2. 2008, k čemuž přiložila originál doručenky. Na dalším ústním jednání konaném dne 23. 5. 2008 městský soud přes námitky žalobce, že mu bylo doručena pouze kopie rozhodnutí, nikoliv jeho originál, žalobu zamítl s tím, že soud v řízení o žalobě na nečinnost správního orgánu přezkoumává pouze to, zda bylo rozhodnutí či osvědčení vydáno; nemůže se však zabývat nedostatky doručení či nedostatky samotného rozhodnutí.

Ve včas podané kasační stížnosti žalobce uvedl, že jako oběť komunistického režimu měl být městským soudem veden k úpravě žaloby, například tak, aby se domohl soudní ochrany, byť by to mělo vést k hranicím nepřipustného hmotně právního poučení. Rozhodnutí městského soudu je dle žalobce v rozporu s články 4, 31, 36, 38, 90 a 95 Ústavy, protože se soud neřídil zákony, ač k tomu byl povinen. Konkrétně jde o zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky,

České republiky a Slovenské republiky, zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, zákon č. 107/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1996 Sb., o zpřístupnění svazků vzniklých činnostmi bývalé Státní bezpečnosti, a některé další zákony, a zákon č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů.

V další části kasační stížnosti žalobce označil několik osob (lékařů) za spolupracovníky Státní bezpečnosti, kteří se zřejmě měli podílet na padělání jeho zdravotnické dokumentace, případně měli podrobovat žalobce nelidskému a ponižujícímu zacházení a mučení tím, že mu předepsali škodlivé léky nebo zveřejnili citlivé osobní informace o žalobci. V této souvislosti se pak žalobce domáhá provedení testu difamujících výroků, jenž je blíže popsán v rozhodnutí Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 453/03. Dále žalobce obviňuje z korupce soudce městského soudu, JUDr. Ladislava Hejtmánka, což dokládá popisem ústního jednání konaného dne 4. 1. 2008. Korupční jednání JUDr. Hejtmánka dokazuje dle žalobce i to, že jmenovaný soudce odepřel žalobci jeho právo na přiznání odkladného účinku žalobě a že nerespektuje závazný právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25. Soud měl rovněž žalované uložit povinnost předložit nejdéle v dvouměsíční lhůtě správní spisy a svá vyjádření k žalobě a vyjádření doručit žalobci, což neučinil.

Dále se žalobce věnuje rozhodnutí žalované, jehož vydání se domáhal. Zdůrazňuje především, že dne 1. 2. 2008 obdržel pouze fotokopii rozhodnutí žalované, které je navíc v rozporu se skutečným stavem věci a neodpovídá právním předpisům. Závěrem odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2008, sp. zn. 36 C 8/2008 (případ tzv. „justiční mafie“). Podle žalobce je rozhodnutí městského soudu doložením totalitních praktik směřujících k postupné likvidaci žalobce justiční mafií pracující na objednávku vládnoucí garnitury, na které je zcela závislá. Žalobce proto žádá, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, věc mu vrátil k dalšímu řízení a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

V doplnění kasační stížnosti, které podal soudem ustanovený zástupce žalobce, poukazuje žalobce opět na skutečnost, že mu byla doručena pouze kopie rozhodnutí žalované, a upozorňuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 65/98 a usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 A 150/2001 - 48, s nimiž je taková praxe v rozporu. Doručení pouhé kopie rozhodnutí nemůže dle žalobce přivodit právní následky, které zákon spojuje s doručením řádného rozhodnutí, což žalobce podpírá rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57. Městský soud podle žalobce zaměňuje pojem vydání rozhodnutí s pojmem vynesení rozhodnutí. Vydáním rozhodnutí je totiž dle žalobce třeba rozumět předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, jak stanoví § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. Žalobce se proto domnívá, že ustanovení § 80 a násl. s. ř. s. je určeno na ochranu proti průtahům v řízení před správním orgánem spočívajících v průtahích do vydání – předání k doručení – rozhodnutí. Není-li stejnopis rozhodnutí předán k doručení, nebylo toto rozhodnutí ani vydáno.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud se musel před posouzením věci samé nejprve vypořádat s tím, zda v daném případě byly splněny podmínky řízení a zda městský soud mohl ve věci jednat

a rozhodnout. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. totiž platí, že byly-li již v řízení před krajským soudem důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud.

Žalobou proti nečinnosti správního orgánu se žalobce může domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhá, pak musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz). Musí se přitom jednat o rozhodnutí v materiálním smyslu – tedy nikoliv o akt správního orgánu, který je formálně jako rozhodnutí označen, avšak nevyvolává žádné právní důsledky, jež právní řád s rozhodnutím spojuje. Závazný výklad § 65 odst. 1 s. ř. s. a pojmu rozhodnutí podalo recentní usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, www.nssoud.cz. V tomto usnesení rozšířený senát vyjádřil myšlenku, že „*klíčovými aspekty pro materiální vymezení správního rozhodnutí je (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení subjektivních práv, která jsou rozhodnutím dotčena (tedy „založena, měněna či rušena“)*“. Současně rozšířený senát zjemnil rigidní vnímání rozhodnutí v materiálním smyslu jako aktu, jež musí mít svůj odraz v konkrétních právech a povinnostech účastníka řízení (působí jejich vznik, změnu, zánik, nebo je závazně určuje). Rozšířený senát v této souvislosti dovodil, že „*žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí ex ante přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře*“.

Prvořadým úkolem soudu i v právě projednávaném případě je tudíž zhodnotit, zda se rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhá, mohlo negativně projevit v žalobcově právní sféře. Ustanovení § 15 odst. 2, písm. a) zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře stanoví, že sjezd delegátů České lékařské komory mimo jiné schvaluje, mění a ruší disciplinární řád. Disciplinární řád České lékařské komory, jež se vztahuje na projednávanou věc, byl jako stavovský předpis schválen dne 7. 10. 2000, účinnosti nabyl dne 1. 1. 2001 a byl zveřejněn ve Věstníku České lékařské komory č. 1/2001. Podle § 1 disciplinárního řádu upravuje tento řád mimo jiné postup orgánů České lékařské komory, práva a povinnosti účastníků disciplinárního řízení, úkony, které s disciplinárním řízením bezprostředně souvisejí tak, aby byl spolehlivě zjištěn skutkový stav věci a bylo zajištěno spravedlivé posouzení podané stížnosti nebo podnětu, jejichž řešení náleží do působnosti komory. Účelem předmětného stavovského předpisu je tedy stanovení postupu při vyřizování stížností osob, které se cítí být poškozeny činností členů České lékařské komory (dále též „komora“). Vyřízení stížnosti má přitom dvě fáze – v první fázi označované jako předběžné šetření se zjišťuje, zda řízení případu je v kompetenci komory, zda je přípustné disciplinární řízení a zda je důvod k podání návrhu na jeho zahájení; cílem druhé fáze (samotného disciplinárního řízení) je pak spravedlivě rozhodnout o návrhu revizní komise na zahájení disciplinárního řízení, resp. o tom, zda se příslušný člen komory (lékař) dopustil disciplinárního provinění, a o disciplinárním opatření za takové provinění.

Zatímco v případě disciplinárního řízení je zřejmé, že se jedná o správní řízení a že jeho výsledek (rozhodnutí) naplňuje materiální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť se může negativně projevit v právní sféře člena komory, s nímž je vedeno (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2007, č. j. 22 Ca 501/2006 - 35, publikovaný pod č. 1495/2008 Sb. NSS), v případě předběžného šetření o tom lze s úspěchem pochybovat. Předběžné šetření je totiž zaměřeno pouze na prošetření skutečností uvedených ve stížnosti za tím účelem, zda má smysl s určitým členem komory zahajovat disciplinární řízení. Stížnosti podávané na členy České lékařské komory proto nelze vnímat jinak než jako informace stěžovatele (podnět) vůči komoře o možném porušení zákonných a stavovských povinností členy komory, na jejichž základě může, ale nemusí, být zahájeno disciplinární řízení. Ačkoliv osoba podávající stížnost tímto úkonem bude zpravidla sledovat to, aby proti příslušnému členu komory bylo komorou zahájeno disciplinární řízení, a tomuto bylo uloženo disciplinární opatření, nemá na zahájení disciplinárního řízení právní nárok. Předběžné šetření samo o sobě totiž nevede k automatickému zahájení disciplinárního řízení – tento krok je pouze na úvaze revizní komise Okresního sdružení České lékařské komory. Otázka zahájení disciplinárního řízení s členem komory, který měl porušit stavovské předpisy, je především otázkou profesionální cti tohoto profesního sdružení. Pouze toto sdružení si může v rámci zákonných a ústavních mantinelů určovat, které jednání svých členů bude postihovat a které nikoliv, tedy s kým zahájí disciplinární řízení a s kým nikoliv. Pokud tedy osoba, jež se domnívá, že byla jednáním člena komory poškozena, na něj podá stížnost, nemůže si nárokovat jeho potrestání v disciplinárním řízení ani jej nijak na komoře vynucovat.

Rozhodnutí o stížnosti (ať už odmítavé podle § 4 odst. 3 a 4 Disciplinárního řádu České lékařské komory, nebo meritorní o zahájení či nezahájení disciplinárního řízení podle § 7 odst. 4 téhož stavovského předpisu) pak nelze považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., byť je v Disciplinárním řádu České lékařské komory formálně jako rozhodnutí označeno, neboť není způsobilé se jakkoliv negativně projevit ve stěžovatelově právní sféře: jeho práva a povinnosti zůstávají zcela nedotčena. Toto rozhodnutí pouze vyjadřuje názor příslušných orgánů komory na přípustnost či důvodnost zahájení disciplinárního řízení (tedy vnitrostavovského procesu). Stěžovateli navíc obecně jako osobě odlišné od členů komory nemohou jejími rozhodnutími vznikat či zanikat práva a povinnosti, neboť komora vykonává působnost v oblasti veřejné správy pouze dovnitř sebe samé - tj. vůči svým členům, jak to ostatně vyplývá i ze zákonné působnosti komory (srov. § 2 zákona č. 220/1991 Sb.) Pokud by se stěžovatel domníval, že jednáním člena komory utrpěl újmu, může se (i přes případnou neochotu komory zahájit disciplinární řízení) případné náhrady materiální i nemateriální újmy primárně domáhat cestou civilní žaloby a, má-li za to, že došlo k porušení norem trestního práva, může podat trestní oznámení. Rozhodnutí o stížnosti v tomto směru nemá na právní sféru stěžovatele jakýkoliv hmatatelný vliv. Ostatně určitou paralelu zde lze vidět například s odložením oznámení o přestupku podle § 66 zákona č. 220/1990 Sb., o přestupcích (kde je navíc výslovně uvedeno, že rozhodnutí o odložení se nevydává), či se sdělením správního úřadu k podnětu k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, které rovněž nelze považovat za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (k druhému příkladu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, www.nssoud.cz).

V předkládané věci žalobce podal dne 14. 5. 2002 k žalované stížnosti na několik lékařů; pověřený člen revizní komise České lékařské komory stížnost několika rozhodnutími (která se týkala jednotlivých lékařů) ze dne 8. 1. 2003 odmítl s poukazem na to, že od skutku těchto

lékařů uplynula doba delší než jeden rok, a skutek je tudíž promlčen. Žalobce podal proti těmto rozhodnutím námitku, o níž rozhodla revizní komise České lékařské komory dne 8. 3. 2003 tak, že ji zamítla (k doručení kopie tohoto rozhodnutí žalobci došlo až dne 1. 2. 2008); právě vydání tohoto rozhodnutí se žalobce domáhal žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Z výše uvedených úvah nicméně vyplývá, že rozhodnutí o odmítnutí stížnosti, resp. rozhodnutí o námitkách proti tomuto odmítavému rozhodnutí, kterého se žalobce domáhá, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; není však ani osvědčením. Osvědčením se totiž potvrzují skutečnosti úředně zřejmé (zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy), o nichž nejsou pochybnosti, kdy se autoritativně nezjišťuje skutkový stav věci (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, str. 267, Vopálka, V. a kol.: Soudní řád správní. Komentář, 1. vydání, Praha: C. H. Beck 2004, str. 185). Rozhodnutí o stížnosti (podnětu) k zahájení disciplinárního řízení s členem České lékařské komory však žádným potvrzením úředně zřejmých skutečností není. Pokud se žalobce žalobou proti nečinnosti správního orgánu domáhá vydání aktu, který není ani rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani osvědčením, není splněna jedna z podmínek řízení (k tomu viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50, www.nssoud.cz). Jelikož se jedná o neodstranitelný nedostatek, pro nějž nelze v řízení pokračovat, měl Městský soud v Praze žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož tak neučinil, byl Nejvyšší správní soud povinen postupovat podle výše citovaného ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., zrušit kasační stížností napadený rozsudek městského soudu a současně s tím žalobu odmítnout. Za těchto okolností pak bylo zcela nadbytečné, aby se kasační soud vypořádával s jednotlivými kasačními námitkami.

Podle § 110 odst. 2 má Nejvyšší správní soud povinnost rozhodnout i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu, rozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení nebo o postoupení věci. Výrok o náhradě nákladů řízení se proto opírá o § 60 odst. 3, podle nějž žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, pokud byla žaloba odmítnuta. V případě náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti je nutno aplikovat totožné ustanovení (ve spojení s § 120 s. ř. s.), a to s ohledem na skutečnost, že rozsudek městského soudu byl sice zrušen (bylo tedy vyhověno žalobci), avšak zároveň byla žaloba sama odmítnuta. Zástupci, který byl stěžovateli ustanoven soudem, náleží mimosmluvní odměna podle § 11 odst. 1 písm. b) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu). Soud proto přiznal ustanovenému zástupci v souladu se sazbou mimosmluvní odměny 4200 Kč za dva úkony právní služby, kterými jsou první porada s klientem včetně převzetí a přípravy zastoupení a doplnění kasační stížnosti [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a 600 Kč jako paušální náhradu výdajů s těmito úkony spojených [§ 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil soud náklady řízení ve smyslu § 35 odst. 8 s. ř. s. o 912 Kč. Celkem tedy zástupci náleží 5712 Kč.

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

V Brně dne 4. února 2009

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu