



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mráčky a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **M. V.**, zastoupený JUDr. Jarmilou Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Prostějov, Havlíčkova 22, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Olomouc, Jeremenkova 40a, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2014, č. j. 22 Ad 17/2014 - 14,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2014, č. j. 22 Ad 17/2014 - 14, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 12. 2013, č. j. KUOK 104701/2013, kterým byly zamítnuty oba jeho návrhy na přezkoumání lékařského posudku společnosti Dopravní zdravotnictví, a.s., Poliklinika Olomouc, vydaný MUDr. I. D. o tom, že stěžovatel pozbyl zdravotní způsobilost k práci na pozici vedoucího obsluhy nákladních vlaků a dotčený lékařský posudek potvrzen.

[2] Krajský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že stěžovatel sice podání označil jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, ovšem domáhal-li se vyslovení nezákonnosti aktu veřejné správy, jež má formu rozhodnutí, je třeba jeho žalobu podle obsahu vyhodnotit jako žalobu na přezkum správního rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s.

[3] Ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. se rozhodnutím rozumí takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí, kterým se přezkoumává lékařský posudek o zdravotní způsobilosti stěžovatele k výkonu práce, deklaruje pozbytí dlouhodobé zdravotní způsobilosti. Toto rozhodnutí je dle krajského soudu aktem orgánu veřejné správy, vydaným ve formě rozhodnutí, nicméně není rozhodnutím v materiálním smyslu, neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti stěžovatele. Posudek sám o sobě nezakládá překážku výkonu povolání, nýbrž může být toliko podkladem k rozvázání pracovního poměru. Jako takový pak může být podroben soudní kontrole v rámci řízení o žalobě o neplatnosti výpovědi. Pokud se týče právní úpravy lékařských posudků dle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, je třeba dle krajského soudu uvést, že právní konstrukce povahy lékařských posudků zůstala oproti předchozí úpravě co do své podstaty nezměněna, lze tedy plně odkázat na dřívější judikaturu Nejvyššího správního soudu o tom, že lékařské posudky a rozhodnutí o jejich přezkumu podléhají kompetenční výluce podle § 70 písm. a) s. ř. s. (zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, publ. pod č. 1554/2008 Sb. NSS, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz).

II.

Z obsahu kasační stížnosti stěžovatele

[4] Usnesení krajského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky v předcházejícím řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel uvedl, že vyhodnotil přezkoumání lékařského posudku jako akt, který není rozhodnutím a sám jej rovněž ani nikde v žalobě rozhodnutím nenazývá. Stěžovatel hledal způsob obrany proti přezkoumání lékařského posudku, s nímž nesouhlasil, a dospěl k závěru, že nelze postupovat podle § 65 s. ř. s. a na místě je postup dle § 82 a násl. s. ř. s.

[6] Stěžovatel má za to, že krajský soud žalobu nesprávně posoudil, zejména se nezabýval tvrzeným zkrácením jeho práv. Krajský soud dospěl k závěru, že stěžovatel označil žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nicméně ji podle jejího obsahu vyhodnotil jako žalobu na přezkum rozhodnutí žalovaného.

[7] Stěžovatel namítl, že nemůže ovlivnit formu, v jaké správní orgán svůj veřejnoprávní akt vydá. Forma nemá vliv na důsledky, který tento postup pro stěžovatele má, ty byly popsány v žalobě. Jestliže by formální znaky aktu, které mají podobu rozhodnutí, nicméně o rozhodnutí se nejedná, měly mít za následek, že žaloba bude posuzována jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu a následně odmítnuta právě s

pokračování

odůvodněním, že se o rozhodnutí nejedná, pak by to znamenalo, že stěžovatel nemá možnost se účinně nezákonnému postupu bránit.

[8] Stěžovatel zdůraznil, že nepodával žalobu proti rozhodnutí, sám v žalobě předmětný akt nazývá přezkoumáním, jak jej také nadepsal i správní orgán. Dle ust. § 87 odst. 2 s. ř. s. soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný. Proto se také stěžovatel v žalobě domáhal určení, že lékařský posudek a jeho přezkoumání jsou nezákonné. Stěžovatel nikde v žalobě ani v žalobním návrhu neuvádí, že se domáhá určení nezákonnosti rozhodnutí, jímž byl posudek přezkoumán.

[9] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel ve svém podání. Dospěl k závěru, že jeho kasační stížnost není důvodná.

[13] Vzhledem k tomu, že stěžovatel podřadil důvod podání kasační stížnosti pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení věci soudem v předcházejícím řízení, považuje zdejší soud za nezbytné nejdříve konstatovat, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu v případě podání kasační stížnosti směřující proti usnesení krajských soudů o odmítnutí návrhu či zastavení řízení přichází v úvahu toliko důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č. j. 4 Aps 1/2009 - 52). Je tomu tak z důvodu, že v případě přezkumu usnesení, kterým byla žaloba odmítnuta, je Nejvyšší správní soud oprávněn posuzovat pouze to, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu odmítl (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[14] V nyní projednávané věci sice stěžovatel nesprávně označil za důvod kasační stížnosti ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., obsahově nicméně své námitky směřuje proti argumentaci vedoucí k odmítnutí žaloby. Proto lze jím uvedený důvod podřadit pod důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. S ohledem na uvedené tedy nic nebrání tomu, aby zdejší soud kasační stížnost stěžovatele projednal.

[15] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197) nelze jednotlivé žalobní typy ve správním soudnictví zaměňovat ani směšovat; žaloba podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle ust. § 82 s. ř. s. jsou dva odlišné typy žalob. Pro určení žalobního typu pak není rozhodné, jak žalobce správní žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit.

[16] V projednávané věci se stěžovatel v podání označeném jako „*žaloba na ochranu před nezákonným zásahem*“ domáhá určení, že „*lékařský posudek o posouzení zdravotní způsobilosti k práci žalobce, který vydalo Dopravní zdravotnictví, a.s., Poliklinika Olomouc, Jeremenkova 40/1056, Olomouc, IČ: 25903659, a přezkoumání lékařského posudku žalovaným ze dne 6. 12. 2013, č. j. KUOK 104701/2013, sp. zn. KÚOK/94825/2013/OZ/7638 V5, jsou nezákonné.*“ V textu žaloby stěžovatel uvádí, že postupem žalované byl přímo zkrácen na svých právech „*nezákonným zásahem.*“ S účinností od 1. 1. 2012 je přitom možné se po novele s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, domáhat také jen určení, že tvrzený zásah správního orgánu je nezákonný, neboť jak plyne z důvodové zprávy k uvedené novele „*... navrhovaná právní úprava rozšiřuje podmínky pro podání žaloby proti faktickému zásahu veřejné moci a v praxi to bude znamenat možnost vydání deklaratorního rozhodnutí o nezákonném zásahu.*“ Z označení žaloby stěžovatelem jako zásahové žaloby a postupu žalovaného jako nezákonného zásahu, jakož i z petitu žaloby je tedy zjevné, že stěžovatel minil podat zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s., což stvrzuje i v kasační stížnosti. Rovněž z argumentace stěžovatele (žalobních bodů) plyne, že stěžovatel po zjištění, že proti přezkoumání žalovaného ze dne 6. 12. 2013 nelze podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., zvolil ke své obraně právě formu zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s.

[17] Za situace, kdy stěžovatel i v kasační stížnosti trvá na tom, že jde o žalobu proti nezákonnému zásahu s úvahou (zjednodušeně řečeno), že pokud lékařský posudek a jeho přezkum žalovaným nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., musí jít o nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s., nezbyvá ze strany zdejšího soudu než konstatovat, že v daném případě jde o zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s., a nikoliv o žalobu proti rozhodnutí žalovaného podle § 65 s. ř. s., jak ji vyhodnotil krajský soud. Je totiž nutné respektovat, že, jak uvedl Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90, správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční; veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob je ochrana ve správním soudnictví poskytována tehdy, jestliže se nositel práva takové ochrany sám domáhá, tj. obrátí se na soud zákonem stanoveným způsobem. Podání žaloby je tedy dispozičním úkonem, jímž se žalobce obrací na soud s žádostí o poskytnutí soudní ochrany a vymezuje jím předmět soudního řízení. Tuto povahu žaloby je povinen soud respektovat, nepředepisuje-li mu zákon výslovně něco jiného (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70, publ. pod č. 888/2006 Sb. NSS).

pokračování

[18] Rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. 4 Ads 81/2005 - 125, publ. pod č. 1554/2008 Sb. NSS, na které odkazuje krajský soud, konstatoval, že rozhodnutí krajského úřadu vydané podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, tj. lékařský posudek, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti, a proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový úkon správního orgánu je dle ust. § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu, a žalobu proti němu proto dle ust. § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona soud odmítne.

[19] Výše uvedené závěry se však týkají výlučně žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. a nelze je vztáhnout na zásahovou žalobu podle § 82 s. ř. s., která má vlastní úpravu nepřipustnosti žaloby obsaženou zejména v § 85 s. ř. s.

[20] Krajský soud žalobu stěžovatele však posoudil jako žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou, neboť dovodil, že lékařský posudek a jeho přezkoumání není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Otázkou připustnosti zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. se krajský soud nijak nezabýval.

[21] V důsledku skutečnosti, že krajský soud nesprávně žalobu stěžovatele posoudil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., a nikoli jako zásahovou žalobu podle § 82 a násl. s. ř. s., je řízení zatíženo vadou, která má bez dalšího za následek nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť jde o dva rozdílné typy žalob, které nelze vzájemně zaměňovat.

V.

Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadené usnesení o odmítnutí žaloby je nezákonné podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., proto kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 s. ř. s. vyhověl a napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán výše uvedeným právním názorem a v dalším řízení se tedy bude žalobou stěžovatele zabývat jako žalobou proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s. ř. s. Pouze pro úplnost zdejší soud v této souvislosti dodává, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, platí, že „posouzení, zda úkon správního orgánu může být pojmově nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu § 82 s. ř. s. je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“. V novém řízení rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 11. června 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu