



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **A. R.**, zast. Mgr. Ing. Janem Procházkou, LL.M. Eur., advokátem, se sídlem Karolínská 654/2, Praha 8, proti žalovanému: **Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra**, se sídlem Lhotecká 559/7, Praha 12, adresa pro doručování: P. O. Box 30, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2014, č. j. 11 A 139/2014 – 28,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2014, č. j. 11 A 139/2014 – 28, **se z r u š u j e.**
- II. Žaloba ze dne 26. 8. 2014, jíž se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný neschválil operaci kýly a nezajistil tuto operaci jiným způsobem v „brzké době“ v souladu s doporučením lékařky nemocnice v Mladé Boleslavi ze dne 14. 5. 2014, **se o d m í t á.**
- III. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Žalobou ze dne 26. 8. 2014 se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný neschválil operaci kýly a nezajistil tuto

operaci jiným způsobem v „brzké době“ v souladu s doporučením lékařky nemocnice v Mladé Boleslavi ze dne 14. 5. 2014. Žalobce popsal, že byl na základě rozhodnutí policie ze dne 11. 3. 2014, č. j. KRPA-99116-14/ČJ-2014-000022, zajištěn za účelem správního vyhoštění. Následně však podal žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice, tudíž Ministerstvo vnitra rozhodnutím č. j. OAM-47/LE-BE02-PS-2014, uložilo žalobci povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců. Dne 13. 6. 2014 Ministerstvo vnitra zamítlo žádost žalobce o udělení mezinárodní ochrany; proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včas žalobu ke Krajskému soudu v Praze, je proto na něj nutné hledět jako na žadatele o mezinárodní ochranu. K věci samé uvedl, že dne 27. 3. 2014 byl vyšetřen lékařem Oblastní nemocnice v Mladé Boleslavi kvůli přetrvávajícím potížím s kýlou; závěr lékaře byl takový, že žalobcův aktuální zdravotní stav nevyžaduje akutní zásah. Následně se však žalobcův zdravotní stav zhoršoval, přičemž závěry lékařky MUDr. J. byly zcela jiné, neboť uvedla, že „potíže, které pacient má, jsou velké a jsou indikací k plánovanému výkonu v brzké době“. Doporučila proto zažádat o povolení k operaci kýly. Žalovaný však na tuto skutečnost nijak nereagoval. Proti postupu ministerstva vnitra ve věci poskytování zdravotní péče podal žalobce dvě stížnosti, avšak k nápravě nebylo přistoupeno. Postupem žalovaného se žalobce tedy cítí dotčen na svých právech, protože neschválení operace kýly či její nezajištění v brzké době jiným způsobem porušuje čl. 15 odst. 1 směrnice Rady 2003/9/ES ve spojení s čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Za zásah ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu považuje žalobce to, že i přes závěry lékařky ze dne 14. 5. 2014 o nepříznivém zdravotním stavu žalobce nebylo ničeho ze strany žalovaného v tomto směru učiněno. Žalovaný přitom měl podle § 88 odst. 5 zákona o azylu a podle § 176 zákona o pobytu cizinců zajistit poskytování zdravotní služby, byť za primární základ pro svůj nárok žalobce považuje směrnice Evropské unie. Z právní úpravy žalobce tedy dovozuje, že bylo povinností žalovaného poskytnout mu zdravotní péči, a to v rozsahu služeb hrazených ze zdravotního pojištění. Žalobce vyslovil rovněž přesvědčení, že ve svém důsledku je právní úprava obsažená v § 88 zákona o azylu diskriminační. Žalobce proto navrhoval, aby městský soud určil, že zásah žalovaného spočívající v neschválení operace kýly či nezajištění této operace jiným způsobem v „brzké době“ v souladu s doporučením lékařky nemocnice v Mladé Boleslavi ze dne 14. 5. 2014 byl nezákonný.

[2] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 10. 11. 2014, v němž popíral, že by byl správním orgánem, protože jeho činnost se neřídí správním řádem a nevydává správní rozhodnutí. K věci samé popsal jednotlivá vyšetření, která byla žalobci provedena, a příslušné závěry. Rovněž vysvětlil, že stížnost, které se žalobce dovolává ve své žalobě, nebyla původně přečtena z důvodu technických obtíží při jejím zpracování. K tvrzení žalobce, že právní úprava je v jeho případě diskriminační, žalovaný namítal, že tuto otázku nelze řešit prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, ale jinými prostředky na legislativní úrovni. Žalovaný totiž poskytuje zdravotní péči všem klientům, kteří spadají do jeho kompetence, na stejné úrovni a ve stejném rozsahu, při zohlednění toho, že hospodář se státními prostředky. Individuální rozhodnutí ve vztahu k žalobci bylo učiněno, tj. že jeho zdravotní stav nevyžaduje akutní chirurgický výkon. Žalobce svou argumentaci staví na závěru vyplývajícím z jedné lékařské zprávy, avšak nebere v potaz další okolnosti související s jeho zdravotním stavem.

pokračování

[3] Městský soud v Praze usnesením ze dne 5. 12. 2014, č. j. 11 A 139/2014 – 28, žalobu odmítl. V odůvodnění usnesení přisvědčil argumentaci žalovaného, že není v řízení pasivně legitimován, neboť není správním orgánem. Žalovaný byl totiž zřízen jako organizační složka Ministerstva vnitra k poskytování zdravotní péče žadatelům o udělení mezinárodní ochrany a k plnění úkolů v oblasti poskytování zdravotní péče. V rámci této kompetence – poskytování zdravotní péče – však žalovaný nečinil úkon jako správní orgán a již vůbec nerozhodoval na úseku veřejné správy. Svým úkonem pouze vyjádřil, že neshledal podmínky pro provedení chirurgického zákroku, přičemž tento závěr učinil na základě odborného vyšetření žalobce a posouzení výsledku tohoto vyšetření. Tímto úkonem žalovaný nezískal postavení správního orgánu, který by rozhodoval v oblasti veřejné správy. Vzhledem k tomu, že žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 83 s. ř. s., nebyla splněna podmínka řízení, neboť žalovaný není ve věci pasivně legitimován, tudíž soud musel žalobu dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

[4] Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2014, č. j. 11 A 139/2014 – 28, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 18. 12. 2014, v níž uvedl, že napadá rozsudek z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel tvrdil, že městský soud porušil čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, protože činnost žalovaného ve vztahu k cizincům umístěným v zařízení pro zajištění cizinců je nutné považovat za uplatňování státní moci, čímž je založena jeho pasivní legitimace v tomto řízení. Vztah mezi stěžovatelem a žalovaným v oblasti poskytování zdravotní péče není horizontální, jako je tomu v případě vztahu mezi pacientem a nemocnicí, a to z důvodu toho, že stěžovatel byl rozhodnutím státního orgánu zbaven osobní svobody. Stát proto má vůči této osobě řadu povinností, a to včetně poskytnutí přiměřeného standardu zdravotní péče. Odpovědnost za její neposkytnutí se nemůže zbavit tím, že rozhodování o jejím zajištění přenesl na jiný orgán, který nadto sám za tímto účelem zřídil. Nedostatečné poskytnutí zdravotní péče může potencionálně vést k porušení řady práv, které zaručuje i Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, tudíž je nutné zajistit soudní přezkum. Ostatně ani městský soud nevysvětlil, jakým jiným způsobem by stěžovatel za účelem ochrany svých práv měl postupovat. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele vyjádřil podáním ze dne 9. 1. 2015, v němž zopakoval svou předchozí argumentaci, že není správním orgánem, protože je pouze organizační složkou zřízenou i za účelem plnění úkolů v oblasti poskytování zdravotní péče; jeho činnost se neřídí správním řádem a nevydává ani žádné rozhodnutí. V postavení správního orgánu je jiný útvar Ministerstva, který nad žalovaným vykonává metodickou a kontrolní činnost. Stěžovatel proto nemohl úspěšně podat jím koncipovanou žalobu proti způsobu poskytnuté léčby žalovaným. I kdyby Nejvyšší správní soud dovodil přípustnost stěžovatelem podané žaloby, s ohledem na jím doložená zjištění by nemohlo být žalobě stěžovatele vyhověno, protože podle výsledků vyšetření zdravotní stav stěžovatele nevyžaduje chirurgický výkon. Žalovaný proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

II. Posouzení kasační stížnosti

[6] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení Městského soudu v Praze vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Stěžovatel ve své kasační stížnosti podřadil důvod podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., pod který je podřaditelná i námitka zmatečnosti řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98. Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda správní orgány v dané věci pochybily či nikoli. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[8] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, nikoliv však z hlediska námitek uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti, nýbrž z důvodů, k nimž musel soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti nad rámec uplatněných důvodů.

[9] Za stěžejní pro posouzení věci považuje to, že stěžovatel v petitu své žaloby ze dne 26. 8. 2014 vymezil předmět řízení jako nezákonný zásah, který spatřoval v neschválení operace kýly či nezajištění této operace jiným způsobem v brzké době. Tímto petitem je přitom správní soud vázán – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197. Předmětem řízení tedy není omezení osobní svobody stěžovatele, ať už na základě zákona o pobytu cizinců nebo zákona o azylu.

[10] Stěžovatel se tedy bránil tomu, jakým způsobem mu žalovaný poskytl, resp. neposkytl zdravotní péči. Nejvyšší správní soud přitom pro posouzení věci nepovažuje za podstatné, jestli byl stěžovatel v době, kdy požadoval provedení lékařského zákroku, omezen na svobodě v důsledku rozhodnutí orgánu veřejné moci, jež by bylo po splnění příslušných podmínek přezkoumatelné správními soudy, ale v souladu s názorem městského soudu vnímá jako stěžejní to, že se stěžovatel domáhá soudní ochrany před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., jež spatřuje v neposkytnutí adekvátní zdravotní péče.

pokračování

[11] Pokud by totiž Nejvyšší správní soud akceptoval názor stěžovatele, že jakákoli činnost státních orgánů vůči osobě, která je na základě zákona rozhodnutím příslušného orgánu omezena na svobodě, je výkonem veřejné moci, vůči které by se mohla bránit žalobou dle s. ř. s., vedlo by to ke zcela absurdním závěrům, kdy by správní soudy např. musely přezkoumávat i lékařem zvolený způsob léčby, výběr léků, ale i jiné běžné soukromoprávní vztahy. Určujícím je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu to, čemu se žalobce podanou žalobou brání, čeho chce dosáhnout, nikoli to, zda je omezen na svobodě.

[12] Podstatné pro posouzení věci je zjištění, zda se stěžovatel může úspěšně bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle ustanovení § 82 a násl. správního řádu, který spatřuje v neprovedení lékařského zákroku žalovaným zdravotnickým zařízením. Přezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče a v jakém rozsahu, se však zjevně vymyká z přezkumné pravomoci správních soudů, neboť posuzování zdravotního stavu, stanovování léčebných diagnóz a určování způsobů léčby nepředstavuje výkon veřejné moci a nejedná se tudíž o veřejnou správu, ale o otázku ryze odbornou, medicínskou, závislou na odborných znalostech poskytovatele zdravotní péče. Předmětem činnosti žalovaného zdravotnického zařízení je poskytování zdravotnické péče fyzickým osobám, přičemž v rámci této kompetence činil úkon, který stěžovatel pokládá za nezákonný zásah. Žalovaný jej však nečinil jako správní orgán a v žádném případě jej nečinil (nerozhodoval) na úseku veřejné správy. Skutečnost, že poskytování zdravotních služeb je regulováno veřejným právem, ještě neznamena, že se jedná mezi pacientem a zdravotním zařízením o veřejnoprávní vztah a že se poskytovatel zdravotních služeb tímto stává orgánem veřejné moci. Závěr městského soudu o tom, že žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a že nemůže být proto pasivně legitimován v tomto řízení, což brání tomu, aby žaloba byla věcně projednána, je tudíž správný.

[13] Výše uvedený závěr však stěžovateli nebrání v přístupu k soudu a není mu tak odpírána možnost požadovat přezkoumání jeho zdravotního stavu a přehodnocení léčebného postupu. Stěžovatel se totiž může obrátit se stížností podle ustanovení § 93 a násl. zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách) na příslušný nadřízený orgán. Z povahy věci rovněž nejsou vyloučeny žaloby na ochranu osobnosti projednávané civilními soudy v případě tvrzeného zásahu do osobnostních práv stěžovatele a další žaloby podle soukromého práva, jak bude uvedené dále.

[14] Závěr o tom, že předmětná žaloba není projednatelná správními soudy dle s. ř. s., nezakládá podle názoru Nejvyššího správního soudu porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Soudní ochrana práv stěžovatele je totiž zaručena, byť nikoli prostřednictvím správního soudnictví. Věcně totiž stěžovatel brojí proti způsobu (ne)poskytnutí zdravotní péče žalovaným v situaci, kdy byl omezen na svobodě. Podle §81 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ochrana osobnosti člověka zahrnuje především život, důstojnost a zdraví člověka. Podle § 82 občanského zákoníku pak člověk, jehož osobnost byla dotčena, má právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zákroku upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek. Z judikatury civilních soudců potom vyplývá, že v rámci žalob na ochranu osobnosti je poskytována soudní ochrana proti tvrzenému nesprávnému způsobu poskytování zdravotní péče (non lege artis), a to i u osob omezených na osobní svobodě, srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5.

2013, sp. zn. 30 Cdo 3223/2011 (dostupný na www.nsoud.cz). Žalovaný v tomto případě nevystupuje jako správní orgán, nýbrž jako organizační složka státu a poskytovatel zdravotních služeb, tedy osoba pasivně legitimovaná ve věci žalob na ochranu osobnosti v souvislosti s tvrzeným nesprávným postupem při ošetření stěžovatele. V takovém případě je však založena pravomoc soudů rozhodujících v civilním řízení. Závěr městského soudu o tom, že žalovaný není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., je správný, jak ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval výše, ale to z toho důvodu, že mezi stěžovatelem a žalovaným není veřejnoprávní vztah, ale soukromoprávní vztah, v jehož důsledku je pojmově vyloučeno, aby žalovaný měl pozici správního orgánu.

[15] Nejvyšší správní soud je proto přesvědčen, že městský soud se ale dopustil pochybení, pokud za této situace, kdy se jedná o soukromoprávní věc, nevyvodil z toho příslušné procesní závěry. Žalobu proto neměl odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 s. ř. s., ale podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. a stěžovatele v tomto směru náležitě poučit o tom, že může podat žalobu u příslušného soudu rozhodujícího v občanskoprávním řízení.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, byť nad rámec uplatněných námitek, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení městského soudu zrušil. Podle téhož ustanovení platí, že pokud pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu. Jak již bylo uvedeno, stěžovatel se podanou žalobou domáhal rozhodnutí ve věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Vzhledem k tomu, že již v řízení před krajským soudem byly důvody pro takový postup, rozhodl tedy Nejvyšší správní soud rovněž o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 2 s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, č. j. 5 As 70/2011 – 111.

[17] Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a zároveň byla žaloba odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud jak o nákladech řízení o kasační stížnosti, tak i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. přitom platí, že v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu jeho nákladů. Proto bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení tak, jak je uvedeno v bodě III. výroku tohoto rozsudku.

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

Žalobce může do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat v téže věci žalobu u místně příslušného okresního (obvodního) soudu. Dojde-li žaloba v této lhůtě k místně příslušnému okresnímu (obvodnímu) soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, platí, že řízení bylo zahájeno dnem, kdy došla odmítnutá žaloba krajskému soudu (§ 82 odst. 3 o. s. ř.).

pokračování

V Brně dne 6. března 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu