

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **V. P.**, zast. JUDr. Magdou Adamovou, advokátkou, se sídlem U vojenské nemocnice 1200, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2011, č. j. 11 A 34/2011 - 54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Ustanovené zástupkyni žalobce JUDr. Magdě Adamové **se nepřiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů.

Odůvodnění:

Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) dne 18. 2. 2011, se žalobce domáhal uložení povinnosti ministru zdravotnictví vydat ve věci vedené pod č. j. 6591/2010 rozhodnutí o rozkladu, který podal dne 9. 12. 2010 a doplnil dne 17. 12. 2010.

Žalobce v žalobě uvedl, že tento rozklad podal proti úkonu žalovaného ze dne 18. 11. 2010, č. j. 6591/2010, obsahující oznámení o tom, že k posouzení jeho zdravotního stavu nebude ustanovena znalecká komise. Uvedenou písemnost totiž i přes její nedostatky vyhodnotil jako rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Od žalovaného však obdržel sdělení ze dne 13. 12. 2010, č. j. 6591/2010, že v projednávané věci není rozklad

přípustný, protože řízení o ustanovení znalecké komise jako poradního orgánu ministra zdravotnictví neprobíhá podle správního řádu. Od ministra zdravotnictví neobdržel rozhodnutí o rozkladu ani později, ačkoliv již uplynula lhůta více než 60 dnů od jeho podání.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 10. 2011, č. j. 11 A 34/2011 - 54, žalobu na ochranu proti nečinnosti ministra zdravotnictví zamítl.

V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud uvedl, že povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé, která je podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) podmínkou pro vyhovění žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, nastává zejména v případech, kdy je zahájeno správní řízení a správní orgán nečiní úkony k tomu, aby řízení ukončil. Povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé není zpravidla dána tehdy, jestliže není zahájeno správní řízení. V případě, že určitý subjekt učiní ke správnímu orgánu podání, v jehož důsledku nedochází k zahájení správního řízení, nemůže být žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu úspěšná, neboť není-li zahájeno správní řízení, nelze dospět k závěru, že správní orgán je povinen vydat rozhodnutí ve věci samé. Zpravidla platí, že samotný podnět, v jehož důsledku není správní řízení zahájeno, nemůže být důvodem k tomu, aby správnímu orgánu byla soudem uložena povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Právě taková situace nastala i v dané věci.

Podle městského soudu se totiž žalobce svým podáním ze dne 29. 1. 2010 domáhal na žalovaném, aby ustanovil znaleckou komisi podle vyhlášky č. 221/1995 Sb., o znaleckých komisích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 221/1995 Sb.“), neboť měl výhrady k dosavadnímu posouzení svého zdravotního stavu. Toto podání ani jeho doplnění však nelze považovat za návrh, kterým by bylo zahájeno správní řízení, v jehož rámci by byl správní orgán povinen vydat rozhodnutí o věci samé. Znalecké komise jako své poradní orgány ustanovuje ministr zdravotnictví a orgán kraje v přenesené působnosti pro posouzení případů, u nichž vznikly pochybnosti, zda byl při výkonu zdravotní péče dodržen správný postup, popř. zda bylo ublíženo na zdraví, jak vyplývá z § 77 odst. 6 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 20/1966 Sb.“). Podle tohoto ustanovení postavení a činnost znaleckých komisí stanoví Ministerstvo zdravotnictví vyhláškou. Tou je vyhláška č. 221/1995 Sb., podle jejíhož § 2 odst. 1 ministr ustanovuje znaleckou komisi pro každý jednotlivý případ z vlastního nebo jiného podnětu. Podání žalobce ze dne 29. 1. 2010 je nutné považovat za podnět, který ministr zdravotnictví posoudil, a teprve až v případě jeho závěru o splnění zákonných podmínek by znaleckou komisi ustanovil. Pro ustanovení znalecké komise neplatí správní řád a nejde o správní rozhodování. Jedná se o úkon ministra zdravotnictví, kterým ustanovuje svůj poradní orgán pro posouzení určité konkrétní situace. Podání žalobce ze dne 29. 1. 2010 není návrhem, kterým by se zahajovalo správní řízení, v jehož rámci by bylo povinností správního orgánu vydat rozhodnutí o věci samé. Úkon žalovaného ze dne 18. 11. 2010, č. j. 6591/2010, není rozhodnutím, nýbrž vyřízením stížnosti žalobce na poskytování zdravotní péče a sdělením, že nebyly shledány podmínky pro ustanovení znalecké komise. Sdělení žalovaného ze dne 18. 11. 2010 nelze považovat za rozhodnutí, proti němuž by byl přípustný jakýkoliv opravný prostředek. Podání žalobce, které označil jako rozklad, bylo možno považovat za jeho nesouhlas s vyřízením jeho předchozího podání, na což žalovaný správně reagoval dalším sdělením, nikoliv rozhodnutím.

Dále městský soud uvedl, že rozhodování podle § 77 až 77b zákona č. 20/1966 Sb. se vztahuje na proces projednání odvolání proti lékařskému posudku. V rámci přezkumu lékařského posudku může být podle § 77 odst. 6 zákona č. 20/1966 Sb. ustanovena znalecká komise jako poradní orgán. Ustanovení znalecké komise podle tohoto ustanovení však přichází v úvahu i v jiných případech, než při přezkoumání lékařského posudku, tedy i při vzniku pochybností, zda byl při výkonu péče dodržen správný postup, popřípadě, zda bylo ublíženo na zdraví. Ustanovení poradního orgánu je výlučným oprávněním ministra zdravotnictví a orgánu kraje v přenesené působnosti, na které se nevztahuje správní řád. O ustanovení znalecké komise se nevydává rozhodnutí, které by muselo obsahovat náležitosti stanovené ve správním řádu. Ustanovení poradního orgánu je technicko-organizační opatření příslušného orgánu k zajištění znaleckého posouzení určitého případu. Proto také § 2 odst. 1 vyhlášky č. 221/1995 Sb. stanoví, že ministr zdravotnictví ustanovuje znaleckou komisi na základě vlastního nebo jiného podnětu. Obsahem jiného podnětu není ministr zdravotnictví vázán.

Podle závěru městského soudu podáním žalobce ze dne 29. 1. 2010 nedošlo k zahájení správního řízení, v jehož rámci by byl správní orgán povinen vydat rozhodnutí o věci samé, přičemž nesplnění této podmínky stanovené v § 79 odst. 1 s. ř. s. má za následek nedůvodnost žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud uvozuje své úvahy slovem „zpravidla“, aniž uvedl, ve kterých případech při nezahájení správního řízení nemá správní orgán povinnost vydat rozhodnutí a v kterých případech tuto povinnost má. Městský soud zde vytváří dvě kategorie osob, které nemají postavení účastníků řízení. První kategorie má právo na vyřízení svého podání řádným rozhodnutím s patřičným odůvodněním a druhá kategorie se musí spokojit s pouhou odpovědí formou dopisu či sdělení. Takový stav však není z hlediska ústavní zásady rovnosti před zákonem akceptovatelný, a to obzvláště za situace, kdy je založen pouze na základě podzákonného právního předpisu. Městský soud totiž v této souvislosti argumentuje výhradně vyhláškou č. 221/1995 Sb.

Ve vztahu k závěru městského soudu o tom, že ministr zdravotnictví toliko posuzuje podněty k ustanovení znalecké komise, stěžovatel namítl, že taková situace je vlastní každé činnosti správního orgánu, a to právě u návrhů na zahájení správního řízení podle § 44 a násl. správního řádu. Městský soud přitom nikterak nevyložil, jak by tato, zcela běžná věc, měla založit důvod k tomu, aby ministr o ustanovení znalecké komise nemusel ve správním řízení rozhodovat. Navíc takové rozhodování ve správním řízení by vůbec nenarušilo výlučnou kompetenci ministra zdravotnictví k ustanovování znaleckých komisí. Proto závěr městského soudu, podle něhož se na rozhodování o zřízení znalecké komise nevztahuje správní řád, nebyl dostatečně odůvodněn.

Podle další stížnostní námitky nebyla v žalobním řízení vznesena námitka, že znaleckou komisi lze ustanovit jen při přezkoumávání lékařských posudků podle § 77 a násl. zákona č. 20/1966 Sb. Výklad městského soudu o nesprávnosti tohoto názoru se

proto míjí s podstatou žalobní argumentace a není v souladu požadavkem přesvědčivosti odůvodnění rozhodnutí.

Městský soud se tedy nevypořádal s důležitými argumenty uplatněnými v řízení o žalobě, a proto je podle stěžovatele napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Argumentace městského soudu navíc popírá jeho právo na lékařskou péči. S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2011, č. j. 11 A 34/2011 - 54, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudek ztotožňuje a nemá k jeho závěrům námitky. V dané věci zde neexistuje žádné žalobcovo veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí ve věci samé. Jeho nevydání v případě, že tak nelze podle příslušných právních předpisů učinit, není porušením zásady rovnosti. Stěžovatel vychází z mylné představy, že správní řád ukládá správním orgánům vydávat rozhodnutí ve všech věcech. Právní úprava správního řízení se však týká jen postupu správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Ministerstvo zdravotnictví nemá zákonem založenou povinnost vydávat rozhodnutí o ustanovení či neustanovení ústřední znalecké komise, a proto mu soud takovou povinnost nemůže uložit. Stěžovatel nesprávně dovozuje, že právo na lékařskou péči se realizuje prostřednictvím znaleckých komisí. Tyto komise však slouží jen k posuzování závažných případů, u nichž existují pochybnosti, zda byl při poskytování zdravotní péče dodržen správný postup. Nejedná se tedy o lékařskou péči, nýbrž o její následné hodnocení. Neuvedl-li soud veškeré případy, kdy správní orgán je povinen rozhodnout i bez návrhu na zahájení řízení, nemůže tato skutečnost zatížit napadený rozsudek vadou jeho nepřezkoumatelnosti. Jednalo se totiž o obecné úvahy soudu, které byly doplněny úvahami konkrétními. Navíc ve vztahu k ustanovování znaleckých komisí není správní rozhodnutí vůbec možné vydávat.

S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se podle § 79 odst. 1 s. ř. s. může ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které příslušný procesní předpis stanoví k ochraně proti takové nečinnosti, domáhat uložení povinnosti správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí a je-li návrh důvodný, uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 79 odst. 1 věty první, odst. 2, § 81 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Z toho vyplývá, že v řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je soud oprávněn posuzovat pouze to, zda požadovaný úkon představuje rozhodnutí nebo osvědčení, zda je povinností správního orgánu vydat rozhodnutí nebo osvědčení, zda má žalovaný k vydání

rozhodnutí nebo osvědčení pravomoc a příslušnost a zda již uplynula stanovená lhůta, ve které mělo být rozhodnutí či osvědčení vydáno. Rozhodnutím se přitom podle legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

Rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, vydává správní orgán ve správním řízení postupem podle části druhé a třetí správního řádu č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“), jak vyplývá z jeho ustanovení § 9 a § 67 odst. 1. Rozhodnutí vydané ve správním řízení musí obsahovat náležitosti uvedené v § 68 správního řádu, tedy výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Naproti tomu postup správního orgánu, jehož výsledkem je jiný správní úkon, upravuje část čtvrtá správního řádu a jeho účelem není vydání aktu s konstitutivními nebo deklaratorními právotvornými účinky. Pro posouzení toho, zda se na postup správního orgánu v určité věci mají vztahovat části druhá a třetí, nebo naopak část čtvrtá správního řádu, jsou přitom rozhodující právní účinky úkonu správního orgánu, který má být výsledkem daného postupu, a nikoliv formální označení takového úkonu ve zvláštním zákoně. Jestliže tedy výsledkem postupu správního orgánu má být úkon, který vykazuje obsahové (materiální) znaky rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, musí být takový úkon vydán ve správním řízení a obsahovat náležitosti uvedené v § 68 téhož zákona, i když ho zvláštní zákon za rozhodnutí neoznačuje a i když výslovně nestanoví, že má být vydán ve správním řízení.

Stěžovatel v dané věci podáním ze dne 29. 1. 2010 vyjádřil nesouhlas s dosavadním posouzením stavu své imunity a požádal žalovaného, aby za účelem posouzení správnosti postupu a hodnocení jeho zdravotního stavu ustanovil znaleckou komisi podle vyhlášky č. 221/1995 Sb. Uvedená vyhláška byla vydána na základě zmocnění obsaženého v ustanovení § 77 odst. 6 zákona č. 20/1966 Sb., podle něhož pro posouzení případů, u nichž vznikly pochybnosti, zda byl při výkonu zdravotní péče dodržen správný postup, popřípadě, zda bylo ublíženo na zdraví, ustanovuje ministr zdravotnictví České republiky a orgán kraje v přenesené působnosti jako své poradní orgány znalecké komise.

Toto ustanovení je obsaženo v hlavě druhé šesté části zákona č. 20/1966 Sb., která upravuje posuzování zdravotního stavu pacienta. Ve vztahu k přezkumu lékařských posudků vydaných zdravotnickými zařízeními ustálená judikatura dovodila, že se nejedná o úkon správního orgánu, jímž by se založila, měnila, rušila či závazně určovala práva nebo povinnosti určité osoby, ale jen o odborné lékařské stanovisko poskytované pro zákonem stanovené účely. Posouzení zdravotního stavu lékařským posudkem totiž nebrání určité osobě v tom, aby se uznání svých práv souvisejících s jejím nepříznivým zdravotním stavem domohla v občanskoprávním řízení (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, č. 1554/2008 Sb. NSS, nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, www.nssoud.cz, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2003, č. j. 7 A 93/2002 - 41, č. 180/2004 Sb. NSS). Jestliže tedy přezkum lékařského posudku vydaného podle § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb. nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, pak jeho znaky nemůže mít ani přezkoumání zdravotního stavu pacienta znaleckou komisí zřízenou podle § 77 odst. 6 zákona č. 20/1966 Sb. I v tomto případě se totiž jedná toliko o

stanovisko posudkového orgánu, jehož závěry mohou být překonány důkazem provedeným v občanském soudním řízení. Tím spíše pak nelze považovat za rozhodnutí vydané ve správním řízení úkon správního orgánu, jímž se teprve znalecká komise zřizuje či nezřizuje. Jedná se totiž pouze o organizační opatření, kterým si ministr zdravotnictví či kraj v přenesené působnosti zřizuje svůj poradní orgán pro posouzení určité věci.

Podáním ze dne 29. 1. 2010, jímž se stěžovatel domáhal zřízení znalecké komise, tedy nebylo zahájeno správní řízení, které by muselo být ukončeno vydáním rozhodnutí s náležitostmi uvedenými v § 68 správního řádu. Na základě tohoto úkonu správní orgán postupoval podle části čtvrté správního řádu a učinil jiný správní úkon, který nemusel obsahovat výrokovou část, odůvodnění ani poučení o opravných prostředcích, jak vyplývá z § 154 správního řádu. Tímto jiným správním úkonem bylo sdělení žalovaného ze dne 18. 11. 2010, č. j. 6591/2010, který bylo stěžovateli sděleno, že k posouzení jeho zdravotního stavu nebude zřízena znalecká komise. Jelikož tento úkon neměl znaky rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, nemohl být proti němu podán rozklad, jak stěžovatel nesprávně učinil v podání ze dne 9. 12. 2010 a v jeho doplnění ze dne 17. 12. 2010. Proto žalovaný postupoval správně, když stěžovatele opět formou sdělení ze dne 13. 12. 2010, č. j. 6591/2010, upozornil na to, že v dané věci nelze rozhodovat o rozkladu. V nevydání rozhodnutí o rozkladu na základě podání stěžovatele ze dne 9. 12. 2010 a ze dne 17. 12. 2010 proto nelze spatřovat nečinnost ministra zdravotnictví ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.

Jiné úkony správních orgánů, které jsou výsledkem postupu podle části čtvrté správního řádu, mají pro dotčené osoby daleko méně intenzivní účinky než rozhodnutí vydané podle jeho části druhé a třetí. Proto není v rozporu s ústavní zásadou rovnosti před zákonem, pokud správní řízení musí být skončeno vydáním rozhodnutí s náležitostmi stanovenými v § 68 správního řádu, zatímco v případě postupu podle části čtvrté téhož zákona postačí pouhé sdělení správního orgánu. Městský soud dále jednoznačně vysvětlil, proč o zřízení či nezřízení znalecké komise nemohlo být vydáno rozhodnutí ve správním řízení. Proto není podstatné, že v napadeném rozsudku neuvedl, kdy má případně správní orgán povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé, i když nebylo zahájeno správní řízení. Úvaha městského soudu, že je možné zřídit znaleckou komisi podle § 77 odst. 6 zákona č. 20/1966 Sb. i v jiných případech než těch, kdy je projednáván návrh na přezkoumání lékařského posudku, pak nemá žádný vliv na správnost závěru učiněného v napadeném rozsudku.

Městský soud se tedy dostatečně zabýval povahou shora uvedených podání stěžovatele a dospěl ke správnému závěru, že na základě nich nemohl ministr zdravotnictví rozhodovat o rozkladu, a proto nebyl v dané věci nečinný. Napadený rozsudek je proto přezkoumatelný a zákonný, v důsledku čehož nedošlo k naplnění důvodů kasační stížnosti uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm

neměl úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Nejvyšší správní soud nepřiznal odměnu za zastupování a náhradu hotových výdajů ustanovené zástupkyni stěžovatele JUDr. Magdě Adamové, neboť ta v řízení o kasační stížnosti neučinila žádný úkon právní služby ve smyslu § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění pozdějších předpisů. Ve spise Nejvyššího správního soudu se totiž nenachází žádné jí sepsané podání soudu a rovněž v něm není obsažen doklad o první poradě s klientem, takže jí nemohl být uznán ani úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. července 2012

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu