



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **M. J.**, zastoupeného JUDr. Vladimírem Ježkem, advokátem, se sídlem Dvořákova 26, Ostrava, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti přípisu žalovaného ze dne 12. 11. 2013, č. j. MSK 90951/2013, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 1. 2014, č. j. 22 Ad 7/2014 – 12,

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** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný přípisem ze dne 12. 11. 2013, č. j. MSK 90951/2013, sdělil žalobci, že ve věci jeho stížnosti ze dne 21. 6. 2013 proti postupu při vyřízení stížnosti zdravotnickým zařízením (Psychiatrickou léčebnou v Opavě) požádal o odborné stanovisko nezávislého odborníka, který v postupu Psychiatrické léčebny v Opavě při hospitalizaci žalobce neshledal pochybení a nenavrhoval ustavení nezávislé odborné komise. Žalovaný dále konstatoval, že doba vyřízení stížnosti poskytovatelem zdravotních služeb sice neodpovídala zákonem stanovené lhůtě, nicméně stížnost prošetřena byla a výsledek tohoto šetření byl žalobci sdělen. Žalovaný poukázal také na ztíženou možnost prošetření stížnosti, neboť šlo o přezkoumávání postupu zdravotnického zařízení před 15 lety. S ohledem na tyto skutečnosti pak nemohl vyhodnotit stížnost žalobce jako důvodnou.

[2] Žalobce podal proti shora uvedenému přípisu žalovaného žalobu, kterou Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 30. 1. 2014, č. j. 22 Ad 7/2014 – 12 (dále jen „krajský soud“ a „napadené usnesení“), odmítl, neboť dospěl k závěru, že napadený akt žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Uvedl, že předmětem stížnostního řízení podle zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“), není rozhodování o právech a povinnostech podatele stížnosti, ale prošetření skutečností uvedených ve stížnosti. Výsledek prošetřování a vyřizování stížnosti nemůže být ztotožněn se zahájením řízení o disciplinárním či jiném správním deliktu, žalobce tedy nemá právní nárok např. na potrestání konkrétního zdravotnického pracovníka v disciplinárním řízení či přijetí některého z nápravných opatření podle § 96 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách. Smyslem stížnostního řízení je pouze iniciace dozorové pravomoci příslušných správních orgánů, nikoli rozhodování o právech a povinnostech stran (žalobce či poskytovatele zdravotních služeb), výsledek prošetření stížnosti se tak nemohl nikterak negativně projevit v žalobcově právní sféře ani zasáhnout do jeho hmotných práv a povinností. Krajský soud dále konstatoval, že i kdyby napadený akt byl rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jednalo by se o akt, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu žalobce, který by nepodléhal soudnímu přezkumu pro výlukou obsaženou v § 70 písm. d) s. ř. s. Krajský soud nesouhlasil ani s názorem žalobce, že by mu právní řád neposkytoval jiný prostředek ochrany, neboť dle názoru krajského soudu je takovým prostředkem řízení o přípustnosti převzetí nebo držení v ústavu zdravotnické péče, které bylo v žalobcově případě vedeno Okresním soudem v Opavě.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uvedl, že přípis žalovaného sice není typickým správním rozhodnutím, ale to ještě neznamená, že by jím nebyla dotčena jeho hmotněprávní situace. Stěžovatel měl za to, že i pouhé uznání porušení práva představuje satisfakci poškozené osoby a mění její hmotněprávní situaci. Dle názoru stěžovatele zákon stanovil předpoklady pro detenci tak, že zacházení s pacientem nezávisí pouze na volném uvážení lékaře a posouzení zdravotního stavu pacienta. I kdyby tvrzená diagnóza (tzv. „manická fáze“) byla správná, neznamená to, že je pacient nebezpečný pro sebe nebo pro své okolí. Řízení o detenci pacienta v ústavu zdravotnické péče stěžovatel nepovažoval za institut obsahově totožný se stížností proti postupu zdravotnického zařízení, neboť řízení o detenci např. vůbec nezahrnuje otázku použitých postupů (kurtování, elektrošoky). Stěžovatel vyjádřil názor, že jakkoli by určité prostředky (např. nucená kastrace, sterilizace, přerušování těhotenství, amputace) byly odůvodnitelné z lékařského hlediska, nejsou v civilizovaných zemích přijatelné a soudy je nemohou připustit pouze s odkazem na zdravotní stav pacienta.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že předmětem řízení o stížnosti není rozhodování o právech a povinnostech podatele stížnosti, ale pouze prošetření skutečností uvedených ve stížnosti. Výsledkem řízení o stížnosti je sdělení o způsobu vyřízení stížnosti; toto sdělení nezasahuje do práv podatele stížnosti a nejde tedy ani o rozhodnutí v materiálním smyslu. Na základě toho žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost

pokračování

byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Podmínka povinného zastoupení ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. je také splněna. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[6] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Ústředním předmětem sporu je otázka, zda vyrozumění podatele stížnosti proti postupu poskytovatele zdravotních služeb o výsledku šetření jeho stížnosti ze strany správního orgánu je rozhodnutím přezkoumatelným správními soudy. Definice takového rozhodnutí je obsažena v § 65 odst. 1 s. ř. s., dle něhož „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, ustanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), ohledně citovaného ustanovení dále dovodil: „*Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce (...), tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry.*“

[8] Institut stížnosti podle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách vykazuje některé společné rysy se stížností dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Kromě obdobného procesního postupu při vyřizování obou typů stížností lze úzkou příbuznost těchto institutů dovodit i z toho, že před nabytím účinnosti zákona o zdravotních službách bylo při vyřizování stížností proti zdravotnickým zařízením postupováno podle přiměřeně použitelné úpravy správního řádu. Zákon o zdravotních službách pak měl mimo jiné zajistit jednotný postup při vyřizování stížností proti postupu poskytovatelů zdravotních služeb a vymezit jejich povinnost (a potažmo povinnost správních orgánů) zabývat se prokazatelným způsobem stížnostmi podanými pacienty. Zároveň bylo třeba odstranit terminologický rozpor, který nastával při užití správního řádu, neboť poskytovatele zdravotních služeb nelze považovat za správní orgány a jejich činnost není výkonem veřejné správy (srov. důvodovou zprávu k zákonu o zdravotních službách, sněmovní tisk č. 405/0, přístupnou na www.psp.cz).

[9] Povahou stížnosti podle § 175 správního řádu se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, publikovaném pod č. 2339/2011 Sb. NSS, v němž uvedl, že tato stížnost je „*pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu ... a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 688). (...) Na vyřízení stížnosti tedy není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu. (...) Takový postup proto neskládá dostatečný prostor k poskytnutí ochrany či nápravy před nezákonným zásahem. Jednalo by se totiž spíše o formální, než faktický prostředek nápravy a ochrany.*“ V citovaném rozsudku tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že využití stížnosti dle § 175 správního řádu nelze považovat za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Lze mít rovněž za to, že stížnost nelze pokládat za řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., jehož vyčerpání by bylo nezbytnou podmínkou přípustnosti případné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

[10] Shora uvedené závěry lze aplikovat i na stížnost dle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách. Předmětem stížnostního řízení dle citovaného zákona není rozhodování o právech a povinnostech podatele stížnosti, ale jde o prošetření skutečností ve stížnosti uvedených, přičemž zákon stěžovateli v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti nesvěřuje žádná konkrétní procesní oprávnění. Výsledkem stížnostního řízení je pak zjištění, zda při poskytování zdravotních služeb nebo činností s tím souvisejících bylo shledáno pochybení dotýkající se práv nebo povinností pacienta. V případě pozitivního zjištění pak správní orgán uloží poskytovateli nápravná opatření nebo podá podnět příslušnému orgánu či komoře, zjistí-li takové pochybení zdravotnického pracovníka, který je členem komory [§ 96 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotnických službách]. Ani jedna z uvedených alternativ se nedotýká veřejných subjektivních práv stěžovatele (ohledně možného podnětu k příslušné profesní komoře již Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Ans 1/2009 – 299, dovedil, že rozhodnutí o odmítnutí stížnosti na postup člena České lékařské komory není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.).

[11] Uplatnění stížnosti dle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách lze tedy připodobnit k pouhému podnětu, přičemž jeho možný důsledek (uložení nápravných opatření, resp. podání podnětu příslušnému orgánu) závisí na posouzení tohoto podání správním orgánem a stěžovatel tak nemá právní nárok na jeho kladné vyřízení. K zásahu do subjektivních práv stěžovatele samotným vyřízením jeho stížnosti dojít nemohlo, neboť nesvědčí-li stěžovateli veřejné subjektivní právo na provedení určitého opatření nebo na zahájení určitého řízení, nemůže být dotčen ani sdělením, že správní orgán pro takový postup neshledal důvody. Žalobou napadený přípis žalovaného je tedy třeba považovat za pouhé sdělení výsledku přezkumu stěžovateli, které není způsobilé se jakkoliv negativně projevit v jeho právní sféře; jeho práva a povinnosti zůstávají zcela nedotčeny. V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, jenž shledal, že sdělení správního orgánu k podnětu k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu nelze považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovedl, že oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu je pouhým sdělením, neboť práva a povinnosti účastníků řízení, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny. Obdobně lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 As 43/2012 – 40, dle jehož závěrů vyřízení obecné stížnosti odsouzeného podané dle § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, příslušným zaměstnancem Vězeňské služby ČR nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[12] V nyní posuzované věci je navíc třeba upozornit na skutečnost, že stížnost podaná podle § 93 zákona o zdravotních službách směřuje proti postupu poskytovatele zdravotních služeb, který musí stížnost vyřídit jako první příslušný orgán. Teprve v případě, že stěžovatel s jejím vyřízením nesouhlasí, může podat stížnost správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud připouští, že z lidského hlediska lze nalézt pochopení pro snahu stěžovatele domoci se satisfakce za léta trvající pocit zažitého příkoří, avšak musí konstatovat, že správní žaloba není prostředkem, který by mu k tomu mohl pomoci. Pokud se stěžovatel domnívá, že jednáním poskytovatele zdravotních služeb utrpěl újmu, může se (za předpokladu dodržení zákonných podmínek) případné náhrady materiální i nemateriální újmy domáhat cestou civilní žaloby. Vyslovení porušení práva, resp. poskytnutí satisfakce, jež stěžovatel mylně považoval za konkrétní příklad změny jeho hmotněprávní situace v souvislosti s napadeným přípisem žalovaného, je ostatně institutem pro civilní právo typickým.

[13] V tomto směru je také nutné korigovat některé dílčí závěry krajského soudu, neboť řízení o přípustnosti převzetí či držení v ústavu zdravotnické péče jednak není jediným prostředkem

pokračování

ochrany, jednak přímo nedopadá na všechny skutečnosti vytýkané stěžovatelem, který vyjádřil nespokojenost (kromě samotného držení ve zdravotnickém zařízení) i s použitými léčebnými postupy. Rovněž nelze bez bližšího odůvodnění tvrdit, že napadený přípis žalovaného představoval akt spadající pod kompetenční výlukou uvedenou v § 70 písm. d) s. ř. s. Výsledek šetření stížnosti podle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách totiž obecně nemusí bez dalšího záviset výlučně na posouzení zdravotního stavu stěžovatele (pacienta), což vyplývá ze samotné zákonné možnosti [předjímané v § 94 odst. 1 písm. a) bod 1 zákona o zdravotních službách] vyřídit stížnost pouze na základě úsudku správního orgánu, tedy bez nutnosti ustanovit nezávislého odborníka nebo odbornou komisi. Zároveň je třeba dodat, že tyto dílčí nepřesnosti napadeného usnesení neměly vliv na jeho zákonnost, neboť stěžejní rozhodovací důvod krajského soudu, tj. že žalobou napadený přípis žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byl zcela správný.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížností, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[15] Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady nad rámec jeho činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. září 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu