30. 11. 2023

ID: 117292

Přezkum úkonu veřejné správy

Rozsah posouzení podkladů, pokud jde o soudní přezkum úkonu veřejné správy, který přímo zasahuje do veřejných práv a povinností, je shodný jak v případě žalob proti rozhodnutím správních orgánů podle § 65 s. ř. s., tak žalob na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

(Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2023, čj. 2 As 133/2019-146)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobce: J. K., zast. Mgr. D.L., advokátem se sídlem K.V., proti žalované: Vězeňská služba České republiky, Věznice Ostrov nad Ohří, se sídlem O., o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v neposkytování léčebné výživy „dieta D2“ ve Věznici Ostrov nad Ohří počínaje dnem 13. 10. 2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 3. 4. 2019, čj. 57 A 172/2018 - 64, tak, že věc se vrací druhému senátu.

Z odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Druhý senát postoupil výše označenou věc rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda do pravomoci soudů ve správním soudnictví spadá poskytování ochrany osobám omezeným na svobodě cestou rozhodování o žalobách podle § 82 s. ř. s. směřujících proti úkonům správního orgánu v oblasti rozhodování o poskytování zdravotní péče a způsobu takového poskytování. Rozšířený senát však dospěl k závěru, že nemá pravomoc o věci rozhodnout, neboť předkládající senát řeší odlišnou otázku, než řešila prejudikatura, od níž se chce odchýlit.

[2] Žalobce (dále stěžovatel) se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem podanou u Krajského soudu v Plzni domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované, který měl spočívat v neposkytování léčebné výživy „dieta D2“ ode dne 13. 10. 2018. Stěžovatel byl dne 4. 9. 2017 hospitalizován ve Vězeňské nemocnici Brno. V rámci hospitalizace byl několikrát vyšetřen gastroenterologem, přičemž mu byla diagnostikována chronická vředová choroba a bylo započato s její léčbou. Ta spočívala mj. v poskytování léčebné výživy označované jako „dieta D2“ (tj. vysoko bílkovinová strava s každodenním zastoupením mléka a mléčných výrobků včetně tvarohových, libového masa, ovoce, vitamínových přípravků a svačin tak, aby stěžovatel mohl jíst každé 3 až 4 hodiny). Stěžovatel byl gastroenterologem poučen o tom, že daná choroba nezřídka recidivuje, a proto musí stěžovatel každodenně a doživotně užívat zvolenou medikaci a požívat léčebnou výživu „dieta D2“. Stěžovatel tak měl po dobu výkonu trestu z rozhodnutí gastroenterologa jíst toliko stravu označenou „dieta D2“. Tato strava byla stěžovateli ve Věznici Ostrov nad Ohří poskytována až do 12. 10. 2018, kdy mu byla nahrazena stravou označenou jako „NS“, tedy „nedráždivá strava“.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Podle § 15 odst. 2 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody (dále jen „vyhláška o trestu odnětí svobody“), platí, že o přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce trvání rozhoduje ošetřující lékař. Žaloba by mohla být úspěšná pouze v případě, jestliže by žalovaná svévolně nerespektovala pokyny lékaře a dietu přes jeho rozhodnutí neposkytovala. Žalovaná však postupovala v souladu s aktuálním rozhodnutím ošetřujícího lékaře. Subjektem, jemuž bylo svěřeno rozhodování o léčebném režimu stěžovatele (tedy i o léčebné výživě), je podle vyhlášky o výkonu trestu odnětí svobody ošetřující

lékař. Žalovaná je jeho rozhodnutím plně vázána a nemůže se od něj nijak odchýlit. Pokud měl tedy stěžovatel za to, že ošetřující lékař učinil nesprávné rozhodnutí stran jeho léčebného režimu, měl se proti němu bránit jako pacient prostředky k tomu určenými právními normami, které regulují poskytování zdravotnických služeb, nikoliv žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalované.

[4] Stěžovatel proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Namítá, že rozhodnutí o přiznání diety D2 bylo na dobu neurčitou. Krajský soud pochybil, pokud na posuzovanou věc použil § 15 vyhlášky o výkonu trestu odnětí svobody, neboť v jeho případě již o přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce jejího poskytování rozhodl dříve ošetřující vězeňský lékař v Brně, a to na základě odborných vyšetření. Citované ustanovení navíc nepojednává o odnětí přiznané léčebné výživy. Lékař vězeňské služby v Ostrově nad Ohří nemohl o odebrání diety D2 rozhodnout, neboť tato dieta byla předtím specialistou (gastroenterologem) určena trvale. Žalovaná tudíž odebráním diety D2 postupovala v rozporu s původním rozhodnutím o trvalém určení této diety specializovaným lékařem. Lékař vězeňské služby v Ostrově nad Ohří ho před rozhodnutím o odebrání diety nevyšetřil. Jeho rozhodnutí navíc chybí ve spisovém materiálu a není nijak doloženo aktuální lékařskou zprávou nebo záznamem. Stěžovatel nesouhlasí s rozlišováním mezi rozhodnutím ošetřujícího lékaře a rozhodnutím vězeňské služby. Pokud žalovaná nerespektuje původní rozhodnutí ošetřujícího lékaře, musí jí být takové pochybení přičitatelné. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Krajský soud se totiž nedostatečně zabýval žalobními námitkami, rozhodl na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a neprovedl některé důkazní návrhy stěžovatele. Krajský soud měl k provedení důkazu vyžádat vyjádření lékaře, který předtím rozhodl o trvalém přiznání diety D2. Žalovaná neposkytla žádné aktuální důkazy, které by odůvodňovaly odebrání této diety. Pouhé vyjádření lékaře vězeňské služby v Ostrově nad Ohří je velmi povrchní a neopírá se o aktuální vyšetření stěžovatelova zdravotního stavu. Krajský soud si měl také vyžádat výpis z Vězeňského informačního systému a podrobnější zdravotní dokumentaci stěžovatele a měl posoudit, zda byla stěžovateli dieta předtím předepsána trvale.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že napadený rozsudek je správný. Současně odkázala na své vyjádření k žalobě s tím, že na něm setrvává. K tomu přiložila vyjádření Odboru zdravotnické služby při Generálním ředitelství Vězeňské služby, podle kterého postup lékařů při odejmutí diety D2 nevybočuje z postupů lege artis. S tím se žalovaná ztotožňuje.

II. Postoupení věci rozšířenému senátu a názor postupujícího senátu

[6] Podle druhého senátu krajský soud ne zcela vystihl podstatu žaloby. Stěžovatel totiž v žalobě nedovozoval nezákonný zásah žalované z nesouladu aktuálního rozhodnutí ošetřujícího vězeňského lékaře a změny vydávané stravy. O jejich souladu nebylo v této věci sporu. Podstatou stěžovatelova nesouhlasu byla naopak tvrzená neodbornost (nesprávnost) aktuálního rozhodnutí ošetřujícího vězeňského lékaře ve věci stěžovatelova dietního režimu. K tomu ale odůvodnění napadeného rozsudku poskytuje pouze vágní odkaz na „právní normy, které regulují poskytování zdravotnických služeb“. Bližší argumentace k tomuto závěru krajského soudu v napadeném rozsudku chybí. Byť je tento závěr stručný, nedosahuje intenzity způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Z odůvodnění napadeného rozsudku totiž lze vyvodit právní názor krajského soudu, podle kterého se stěžovatel měl spíše nežli zásahovou žalobou proti žalované bránit stížností podle § 93 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách). To vyplývá již z konstatování krajského soudu, že zásahová žaloba nemůže být úspěšná, pokud je vydávaná strava v souladu s rozhodnutím ošetřujícího vězeňského lékaře. Druhý senát právní názor krajského soudu nesdílí.

[7] Osoba ve výkonu trestu odnětí svobody má veřejné subjektivní právo na to, aby jí v souladu s § 16 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů („zákon o VTOS“), byla poskytována mj. i strava, která bude co možná nejvhodnější pro

předejití recidivy jejího gastroenterologického onemocnění. Ustanovení § 16 odst. 1 zákona o VTOS jde nad rámec běžného poskytování zdravotních služeb podle § 16 odst. 6 téhož zákona. Poskytnutí zdravotní služby v podobě diagnostiky stěžovatelova zdravotního stavu a předepsání stravy typu „NS“ bylo toliko předběžným (byť odbornou způsobilost vyžadujícím) úkonem pro následné faktické poskytování stravy podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS.

[8] Pokud by stěžovatel býval nebyl omezen na osobní svobodě, a tedy by se na něj nevztahovalo ustanovení § 29 odst. 2 písm. e) zákona o zdravotních službách, podle kterého nemá právo na volbu poskytovatele a zdravotnického zařízení, pak by bylo na jeho vůli rozhodnout se ohledně skladby svého jídelníčku, stejně jako ohledně vyhledání služeb jiného lékaře (např. právě specialisty v oboru gastroenterologie) za účelem provedení oponentní diagnózy a stanovení dietních doporučení. Otázka skladby stravy stěžovatele by tak byla jeho svobodnou volbou, rozhodování o ní by nepříslušelo orgánu veřejné moci. V takovém případě by druhý senát považoval za zcela legitimní odkázat stěžovatele na procesní nástroj zakotvený v § 93 a násl. zákona o zdravotních službách, tj. stížnost proti postupu poskytovatele při poskytování zdravotních služeb nebo proti činnostem souvisejícím se zdravotními službami. Stěžovatel by totiž nemusel hledat urychleně ochranu před oktrojovaným stavem. V případě osoby ve výkonu trestu odnětí svobody však podle druhého senátu není stížnost podle § 93 zákona o zdravotních službách účinným prostředkem ochrany před porušením povinnosti podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS. Ta totiž neotvírá možnost následného přezkumu ve správním soudnictví (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2014, č. j. 2 As 41/2014 - 47). Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem se proto jeví druhému senátu jako vhodný procesní prostředek ochrany stěžovatelova veřejného subjektivního práva s ohledem na to, že věc spadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví.

[9] Druhý senát nicméně shledal, že výše předestřený názor koliduje s právním názorem, jejž zaujal čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 6. 3. 2015, čj. 4 Azs 256/2014 - 29, č. 3253/2015 Sb. NSS, Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra, podle kterého do pravomoci správních soudů nespadá přezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče (blíže viz část III.1 tohoto usnesení níže). Druhý senát považuje okolnost omezení osobní svobody člověka a s tím spojené „svěření“ péče o jeho základní životní potřeby (jako je strava) a zachování jeho života a zdraví správnímu orgánu za rozhodující. Správní orgán zde vůči osobě omezené na svobodě vystupuje v pozici vrchnostenské a rozhoduje o jeho právech a povinnostech na základě zákonného zmocnění. Osoby s omezením svobody jsou v důsledku tohoto omezení odkázány na správní orgány. Mají proto mít možnost se proti jejich postupům bránit cestou žaloby podle § 82 s. ř. s. Vzhledem k předestřenému odlišnému názoru druhý senát postoupil věc usnesením ze dne 16. 4. 2020, čj. 2 As 133/2019 - 40, k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

III. Průběh řízení před rozšířeným senátem

[10] Rozšířený senát si vyžádal v průběhu řízení vyjádření Krajského státního zastupitelství v Plzni, Vrchního státního zastupitelství v Praze, nejvyššího státního zástupce, Generálního ředitelství Vězeňské služby ČR, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva zdravotnictví. Vyjádření se vztahovala k poskytování zdravotní péče vězňům a k prostředkům nápravy, které mají k dispozici, a které konkrétně vyčerpal stěžovatel. Vzhledem k tomu, že nakonec dospěl rozšířený senát k závěru, že nemá pravomoc o věci rozhodovat, ukázalo se, že tato vyjádření pro své rozhodování nevyužije. Proto tato vyjádření nerekapituluje.

IV. Posouzení pravomoci rozšířeného senátu

[11] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc ve věci rozhodovat, neboť pouze v tom případě by se mohl zabývat předloženou otázkou a podstatou právního názoru vyloženého druhým senátem v předkládacím usnesení. Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., dospěje-li

senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána, pokud rozšířený senát shledá skutečný rozpor v dosavadní judikatuře týkající se právního názoru potřebného k rozhodnutí o kasační stížnosti nebo pokud se postupující senát hodlá odchýlit od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

[12] Při ověření těchto předpokladů rozšířený senát vychází především z obsahu usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Tj. zjišťuje, zda rozpor v judikatuře identifikovaný v usnesení o postoupení věci je skutečný, respektive zda názor postupujícího senátu vyjádřený v usnesení o postoupení věci je skutečně odlišný od názoru vysloveného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu označeném v postupovacím usnesení, od něhož se postupující senát hodlá odchýlit.

[13] Druhý senát se v nyní projednávané věci hodlá odchýlit od názoru vysloveného čtvrtým senátem v rozsudku Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra. Rozšířený senát však shledal, že názor druhého senátu není v rozporu s názorem vysloveným ve zmíněném rozsudku čtvrtého senátu. Názor čtvrtého senátu totiž dopadá na jinou situaci, než která je posuzována druhým senátem, a to z níže uvedených důvodů.

IV.1 Rozsudek Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra

[14] Čtvrtý senát se v rozsudku Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra zabýval situací, kdy žadatel o mezinárodní ochranu, kterému byla uložena povinnost setrvat v zařízení pro zajištění cizinců, měl přetrvávající potíže s kýlou. Lékařka mu doporučila požádat o povolení k její operaci s tím, že pokud Ministerstvo vnitra schválí operaci, lékařské zařízení v Mladé Boleslavi je připraveno operaci provést. O těchto závěrech byla informována i lékařka působící v zařízení pro zajištění cizinců, avšak žádný úkon směřující k vyžádání souhlasu se schválením operace nikdo v zařízení neučinil. Žadatel podal proti postupu Ministerstva vnitra dvě stížnosti. Na první reagoval žalovaný, tj. Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra, který uvedl, že po dobu zajištění žadatel nemá nárok na léčení chronických onemocnění. Ke druhé stížnosti uvedla Správa uprchlických zařízení, že k vyřízení stížnosti není věcně příslušná a za kompetentní složku Ministerstva vnitra k projednání stížnosti označila žalovaného. Žadatel se následně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal toho, aby soud určil, že jednání spočívající v neschválení operace kýly či nezajištění této operace jiným způsobem „v brzké době“ v souladu s doporučením lékařky nemocnice v Mladé Boleslavi bylo nezákonným zásahem. Žalobu Městský soud v Praze odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu, že žalovaný není správním orgánem, a proto není ve věci pasivně legitimován.

[15] Čtvrtý senát následně ke kasační stížnosti žadatele o mezinárodní ochranu v postavení žalobce přezkoumal, zda bylo usnesení o odmítnutí žaloby zákonné. Zdůraznil, že rozhodné je to, že se žalobce domáhá soudní ochrany před nezákonným zásahem, který spatřuje v neposkytnutí zdravotní péče. Pro posouzení věci proto není podstatné, jestli byl žalobce v době, kdy požadoval provedení lékařského zákroku, omezen na svobodě. K tomu dodal, že „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.“ (bod 11 rozsudku Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra). Rozhodné proto je, zda se žalobce může bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem proti neprovedení lékařského zákroku žalovaným zdravotnickým zařízením. Podle čtvrtého senátu však „[p]řezkum 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 léčení nepředstavuje výkon veřejné moci a nejedná se tudíž o veřejnou správu, ale o otázku ryze odbornou, medicínskou, závislou na odborných znalostech poskytovatele zdravotní péče.“ (bod 12 rozsudku Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra).

[16] Předmětem činnosti žalovaného bylo přímo poskytování zdravotní péče. V rámci toho učinil, respektive neučinil, úkon, což žalobce pokládal za nezákonný zásah. Žalovaný však nejednal jako správní orgán. To, že poskytování zdravotních služeb je regulováno veřejným právem, ještě podle čtvrtého senátu neznamená, že se jedná mezi pacientem a zdravotním zařízením o veřejnoprávní vztah a že se poskytovatel zdravotních služeb tímto stává orgánem veřejné moci. Čtvrtý senát proto uzavřel, že závěr městského soudu, že žalovaný není správním orgánem, je správný. Dodal však, že to nebrání žadateli v přístupu k soudu. Může se totiž obrátit se stížností podle § 93 zákona o zdravotních službách na příslušný nadřízený orgán a bránit se cestou žaloby na ochranu osobnosti proti nesprávnému způsobu poskytování zdravotní péče podle § 82 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Je tak dána pravomoc soudů rozhodujících v civilním řízení. Městský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[17] Z výše uvedeného tak vyplývá, že čtvrtý senát řešil situaci, kdy žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu směřovala přímo proti zdravotnickému zařízení a kdy žadatel o mezinárodní ochranu spatřoval nezákonný zásah věcně v tom, že mu zdravotnické zařízení zdravotní péči přímo neposkytlo nebo nezajistilo jiným způsobem. V tomto kontextu pak dospěl k právnímu názoru, podle kterého je namístě žalobu proti tvrzenému nezákonnému zásahu odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Přezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče podle zákona, totiž podle čtvrtého senátu nenáleží do pravomoci správních soudů.

[18] Rozšířený senát proto konstatuje, že klíčové pro posouzení, zda právní názor vyslovený čtvrtým senátem v rozsudku Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra, od kterého se chce druhý senát odchýlit, dopadá na věc řešenou druhým senátem, je to, zda tvrzený zásah žalované spočívající v neposkytnutí léčebné výživy „dieta D2“ stěžovateli představuje neposkytnutí zdravotní péče. Jestliže by tomu tak nebylo, pak by druhý senát nebyl závěry čtvrtého senátu vázán. Ty se totiž týkají toliko pravomoci správních soudů přezkoumávat poskytování zdravotní péče jako takové.

IV.2 Poskytování stravy odsouzeným

[19] Podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS platí, že odsouzeným se poskytuje pravidelná strava za podmínek a v hodnotách, které odpovídají požadavku udržení zdraví a přihlížejí k jeho zdravotnímu stavu, věku a obtížnosti vykonávané práce. V rozsahu, v jakém to umožňuje provoz věznice, se přitom přihlíží k požadavkům kulturních a náboženských tradic odsouzených.

[20] Podle § 16 odst. 6 zákona o VTOS platí, že odsouzený má právo na zdravotní služby v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem s přihlédnutím k omezením vyplývajícím z účelu trestu.

[21] Podle § 15 odst. 2 vyhlášky o trestu odnětí svobody dále platí, že o přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce trvání rozhoduje ošetřující lékař.

[22] Podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráži České republiky, vězeňská služba spravuje a střeží vazební věznice a věznice a odpovídá za dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu vazby a výkonu trestu odnětí svobody.

[23] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 4. 2020, čj. 2 As 280/2019 - 20, č. 4032/2020 Sb. NSS, poskytování vegetariánské stravy, dospěl k závěru, že „poskytování stravy je faktickým

jednáním věznice vůči odsouzenému v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy nad odsouzenými, a proto neposkytnutí takové stravy, jakou předepisuje zákon, může být podle své povahy nezákonným zásahem.“ Od tohoto závěru se druhý senát odchýlit nechce.

[24] Poskytování stravy vězeňskou službou odsouzeným však podle rozšířeného senátu nepředstavuje poskytování zdravotní péče, a to ani pokud se jedná o léčebnou výživu, nejde-li o specifické výjimky.

[25] Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách se zdravotními službami rozumí poskytování zdravotní péče podle tohoto zákona zdravotnickými pracovníky, a dále činnosti vykonávané jinými odbornými pracovníky, jsou-li tyto činnosti vykonávány v přímé souvislosti s poskytováním zdravotní péče.

[26] Podle § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách se zdravotní péčí rozumí a) soubor činností a opatření prováděných u fyzických osob za účelem 1. předcházení, odhalení a odstranění nemoci, vady nebo zdravotního stavu (dále jen „nemoc“), 2. udržení, obnovení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu, 3. udržení a prodloužení života a zmírnění utrpení, 4. pomoci při reprodukci a porodu, 5. posuzování zdravotního stavu, b) preventivní, diagnostické, léčebné, léčebně rehabilitační, ošetřovatelské nebo jiné zdravotní výkony prováděné zdravotnickými pracovníky (dále jen „zdravotní výkon“) za účelem podle písmene a), c) odborné lékařské vyšetření podle zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek.

[27] Rozšířený senát se v rozsudku ze dne 19. 9. 2019, čj. 2 As 122/2017 - 73, č. 3936/2019, homeopatie, zabýval mimo jiné tím, zda poskytování homeopatie je, či není poskytováním zdravotních služeb. Vyjádřil se i k pojmu zdravotní péče podle § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách. Konstatoval, že „[j]e zřejmé, že doslovná zákonná definice zdravotní péče je velmi široká a za použití gramatického výkladu by pod ni bylo možné podřadit i homeopatii. I jejím účelem je totiž například odhalení a odstranění nemoci nebo posuzování zdravotního stavu. Na druhou stranu je evidentní, že ryze gramatický výklad vede ke zjevně absurdním závěrům, na které poukázal již druhý senát v předkládacím usnesení a souhlasí s nimi ostatně i stěžovatel. K udržení zdravotního a funkčního stavu totiž nepochybně slouží například i služby sportovních trenérů nebo výživových poradců, ke zmírnění utrpení jistě bude přispívat i duchovní péče nebo k předcházení nemocem slouží i vydatný odpočinek například v relaxačním hotelovém zařízení či v sauně. Je tak zcela zřejmé, že zákonodárce nemohl mít na mysli to, že by všechny tyto činnosti, které naplňují formální definiční znaky zdravotní péče, mohly být považovány za zdravotní služby, k jejichž poskytování je nezbytné oprávnění k poskytování zdravotních služeb. […] Jedná-li se tedy o služby, které podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů žádné bezprostřední účinky nemají (například zaříkávání) nebo zcela zjevně nevyžadují poskytování zdravotnickými pracovníky (například sestavení tréninkového plánu pro posílení svalů zdravého člověka), nelze je považovat za zdravotní péči podle zákona o zdravotních službách. […] Jak bylo rozvedeno shora v bodě [48], definice zdravotní péče je natolik široká, že by při doslovném výkladu postihla velké množství činností, u kterých nikoho ani nenapadne, aby je považoval za takové, které je nutné podřídit přísným pravidlům poskytování zdravotní péče, nebo je dokonce nepřímo zakázat.“ (body 48, 65 a 68 rozsudku homeopatie).

[28] Jak již uvedl rozšířený senát v rozsudku homeopatie, definice zdravotní péče je natolik široká, že by pod ní bylo možné při gramatickém výkladu podřadit různé činnosti, včetně poskytování stravy. I jejím účelem je totiž udržení nebo zlepšení zdravotního a funkčního stavu. Je obecně známou skutečností, že nezdravé jídlo má vliv na kvalitu zdraví člověka a že snižuje jeho funkční stav. Rozhodné je však to, že ne všechny služby a činnosti, které přispívají k udržení zdravotního a funkčního stavu, je možné považovat za zdravotní péči ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách (např. služby sportovních trenérů). Poskytování zdravotní péče je totiž považováno za odbornou činnost, která je poskytována zdravotnickými nebo jinými odbornými pracovníky podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách (body 51 až 56 rozsudku homeopatie).

[29] Jistě není sporu o tom, že příprava a výdej běžné stravy odsouzeným podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS již ze samotné povahy věci sama o sobě žádnou odbornou činnost, která by vyžadovala zapojení zdravotnických pracovníků, nepředstavuje. K vaření jídla, jeho servírování a výdeji odsouzeným totiž není třeba žádných specifických medicínských znalostí. Ostatně zákon o VTOS rozlišuje poskytování stravy vězni podle § 16 odst. 1, ačkoliv to musí být za podmínek a v hodnotách, které odpovídají požadavku udržení zdraví a přihlížejí k jeho zdravotnímu stavu, a poskytování zdravotních služeb odsouzeným podle § 16 odst. 6.

[30] Oproti tomu se může zdát být situace odlišná v případě poskytování tzv. léčebné výživy odsouzeným podle § 15 odst. 2 vyhlášky o trestu odnětí svobody. U ní je totiž třeba rozlišit dva momenty. Prvním je ten, kdy lékař na základě vyšetření odsouzeného určí, jaká strava mu má být Vězeňskou službou poskytována. Vyšetření a rozhodnutí o léčebné výživě nepochybně představuje zdravotní péči ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o zdravotních službách. Druhým je pak samotná příprava a podávání stravy. Za běžných okolností i tzv. léčebnou stravu odsouzeným poskytují osoby bez medicínských znalostí a nikoliv zdravotničtí pracovníci. Je to dáno tím, že samotná příprava a podání této léčebné výživy zpravidla nevyžaduje zvláštní odborné medicínské znalosti. Typicky půjde jen o požadavky na nutriční hodnoty stravy a dietní omezení spočívající v zastoupení nebo naopak vyloučení některých potravin či jejích složek. To, že o přiznání léčebné výživy, jejím druhu a délce trvání rozhoduje ošetřující lékař podle § 15 odst. 2 zmíněné vyhlášky, pak v těchto případech nemá žádný vliv na to, jakým způsobem a kým je strava odsouzenému poskytována. Pokud půjde o dietní omezení, které by měl být schopen připravit a dodržovat v zásadě kdokoliv, pak poskytování stravy Vězeňskou službou odsouzeným poskytování zdravotní péče nepředstavuje, a to z důvodů uvedených v bodě [28] výše.

[31] Tím rozšířený senát nevylučuje, že i podávání léčebné výživy může být v některých případech zdravotní péčí, pokud stav pacienta nebo složitost přípravy vyžadují zabezpečení jejího podávání zdravotnickými pracovníky (zejména za pomoci nutričních terapeutů nebo nutričních asistentů; viz § 14, § 33, § 11, § 114, § 114a vyhlášky č. 55/2011 Sb., o činnostech zdravotnických pracovníků a jiných odborných pracovníků). Poskytování stravy odsouzenému by mohlo být zdravotní péčí však pouze ve specifických případech, jako je například její podání nitrožilně, zavedenou sondou nebo v jiných výjimečných situacích vyžadujících zapojení zdravotnického pracovníka do její přípravy či podání. V takových případech totiž jde o odborné poskytování stravy zdravotnickým pracovníkem. Odsouzenému by byla proto poskytována přímo zdravotní péče. Nešlo by totiž o prosté poskytnutí stravy podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS, nýbrž o poskytnutí zdravotní služby podle § 16 odst. 6 zákona o VTOS ve spojení s § 2 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách.

[32] V nyní projednávané věci z ničeho nevyplývá, že by poskytování léčebné výživy „dieta D2“ (tj. vysoko bílkovinová strava s každodenním zastoupením mléka a mléčných výrobků včetně tvarohových, libového masa, ovoce, vitamínových přípravků a svačin tak, aby stěžovatel mohl jíst každé 3 až 4 hodiny) vyžadovalo přípravu či podávání zdravotnickým pracovníkem.

[33] Rozšířený senát z výše uvedených důvodů proto dospěl k závěru, že poskytování léčebné výživy „dieta D2“ není poskytováním zdravotní péče ve smyslu zákona o zdravotních službách. Tuto léčebnou výživu totiž mohou poskytovat (připravovat a vydávat) odsouzeným pracovníci vězeňské služby bez medicínských znalostí. V pouhém uvaření dietní stravy, jejím nandání na talíř a vydání odsouzenému poskytnutí zdravotní péče nelze spatřovat. Zdravotní péčí je naopak rozhodnutí lékaře o jejím přiznání. Neposkytnutí léčebné výživy „dieta D2“ stěžovateli žalovanou proto nepředstavovalo odepření zdravotní péče, ale mohlo se jednat toliko o neposkytnutí stravy za podmínek a v hodnotách, které odpovídají požadavku na udržení zdraví a přihlížejí ke zdravotnímu stavu vězně (§ 16 odst. 1 zákona o VTOS). Jedná se tak o situaci obdobnou například zaměstnávání, neboť při zařazování na ní a jejím výkonu musí vězeňská služba vycházet mj. zdravotní způsobilosti vězně (§ 29 zákona o VTOS).

IV.3 Posouzení zdravotního stavu jako podkladový akt jiného úkonu veřejné správy

[34] Závěry čtvrtého senátu v rozsudku Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra pak nelze interpretovat tak, že by čtvrtý senát chtěl vyloučit soudní přezkum posouzení zdravotního stavu i tehdy, kdy toto sloužilo pouze jako podklad pro jednání veřejné správy, jehož přezkum do pravomoci správních orgánů spadá. Právě o takovou situaci se totiž jedná v nyní posuzované věci. Jak totiž druhý senát v předkládajícím usnesení správně uvedl, „v nyní řešené věci bylo poskytnutí zdravotní služby v podobě diagnostiky stěžovatelova zdravotního stavu a předepsání stravy typu „NS“ toliko předběžným (byť odbornou způsobilost vyžadujícím) úkonem pro následné faktické poskytování stravy podle § 16 odst. 1 zákona o VTOS.“

[35] Ačkoliv by snad některé věty, čteny osamoceně, mohly vyznívat, že mají vyloučit možnost správního soudu zkoumat jakékoliv medicínské otázky, rozsudek je vždy třeba číst v celkovém kontextu. Jak bylo shrnuto shora v bodě [17], rozsudek Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra posuzoval otázku, zda do pravomoci správních soudů spadá přezkum poskytování zdravotní péče osobám omezeným na svobodě a to navíc ve spojení s tím, že žaloba směřovala proti poskytovateli zdravotních služeb, který byl odlišný od správního orgánu, který vykonával jeho zajištění. V této situaci si lze jen těžko představit, že by se čtvrtý senát chtěl vyjadřovat i k otázce odlišné, tedy situaci, kdy je dána pravomoc správních soudů k přezkumu určitého jednání veřejné správy, jehož podkladem jsou odborné medicínské závěry.

[36] Správní orgány rozhodují v řadě případů o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických osob na základě posouzení zdravotního stavu lékařem pro účely daného řízení. Tak například orgán nemocenského pojištění rozhoduje o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby na základě posouzení pracovní schopnosti pojištěnce lékařem orgánu nemocenského pojištění podle § 27 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění. Orgán sociálního zabezpečení rozhoduje o přiznání invalidního důchodu podle § 38 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, na základě posudku lékaře okresní správy sociálního zabezpečení o zdravotním stavu a pracovních schopnostech fyzické osoby podle § 8 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Nebo například podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, musí být příslušník propuštěn, jestliže podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby.

[37] Podle zcela ustálené judikatury NSS je posouzení zdravotního stavu fyzické osoby lékařem otázkou odbornou, medicínskou a rozhodující správní orgán ani správní soud si o ní nemůže učinit úsudek sám. Správní orgán i správní soud proto vychází z posouzení zdravotního stavu provedeného lékařem. To, že podkladem pro rozhodnutí správního orgánu je lékařský posudek o zdravotním stavu, však neznamená, že správní orgán (případně správní soud) musí bez dalšího akceptovat jakékoliv posouzení provedené lékařem. Tím, že je takový posudek v řadě případů klíčovým podkladem, důkazem na nějž je správní orgán nebo soud při nedostatku odborné erudice odkázán, klade na něj judikatura zvýšené požadavky stran jeho jednoznačnosti, určitosti, úplnosti a přesvědčivosti. Ten, kdo posudek vyhotovuje, se proto musí vypořádat se všemi rozhodnými skutečnostmi s přihlédnutím k potížím udávaným vyšetřovanou osobou a své posudkové závěry musí jednoznačně a konkrétně zdůvodnit (ve vztahu k dávkám důchodového pojištění viz rozsudky NSS ze dne 25. 11. 2003, čj. 5 Ads 42/2003 - 61, č. 800/2006 Sb. NSS, ze dne 9. 2. 2006, čj. 6 Ads 25/2004 - 58, nebo ze dne 25. 11. 2020, čj. 4 Ads 196/2020 - 50; ve vztahu k dávce nemocenského viz rozsudky NSS ze dne 23. 3. 2017, čj. 9 Ads 135/2016 - 29, ze dne 27. 6. 2019, čj. 6 Ads 362/2018 - 44, nebo ze dne 27. 4. 2022, čj. 8 Ads 292/2019 - 22; ve vztahu k propuštění příslušníka bezpečnostního sboru viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2013, čj. 6 Ads 19/2013 - 35, č. 2916/2013 Sb. NSS).

[38] Ostatně i rozšířený senát v usnesení ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014 - 50, č. 3252/2015 Sb. NSS, přezkum vynálezecké činnosti, uvedl, že při přezkumu rozhodnutí správních orgánů není vázán

výjimkou či výlukou, která by omezovala rozsah přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí jen na některé skutkové či pouze právní otázky. Jde o standardní postup soudu, aplikovaný ve všech řízeních, v nichž rozhodnutí správních orgánů je vystavěno na zjištění skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, přičemž mezi ně rozšířený senát zařadil i ta rozhodnutí správních orgánů, která závisí na posouzení zdravotního stavu (body 53 až 55 daného usnesení).

[39] Tato judikatura se vztahuje primárně k rozhodnutím správních orgánů. Stejné východisko přezkumu však NSS již zvolil i ohledně posuzování zákonnosti aktů správních orgánů, které mají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. V rozsudku ze dne 16. 7. 2020, čj. 2 As 223/2018 - 55, shledal například nezákonnost dohody mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem dopravy o vedení železničního koridoru, která byla závazná pro zastupitelstvo obce při schvalování územního plánu, v tom, že pro přijetí dohody neposkytovala dostatečný podklad odborná studie. Ta by mohla být dostatečná, jen kdyby byla zpracována ve větší míře podrobnosti. Z pohledu soudního řádu správního tato dohoda představovala zásah do práva obce na samosprávu (viz body 27, 30, 31, 32, 34, 35 a 37 rozsudku).

[40] Ani rozšířený senát neshledává žádný relevantní důvod, proč by se v případě zásahů správních orgánů mělo lišit základní východisko této judikatury. To spočívá v tom, že pokud je jednáním veřejné správy zasaženo do veřejných subjektivních práv jednotlivce, pak předmětem přezkumu zákonnosti jsou i odborné podklady, ze kterých správních orgán vycházel, včetně případného posouzení zdravotního stavu. Toto východisko ostatně nijak nezpochybnil ani předkládající senát. Rozšířenému senátu však nepřísluší se dané otázce více věnovat, zejména tomu, zda lze u zásahů klást na zdravotní posudky či zprávy stejné požadavky jako v těch případech, kdy jsou podkladem pro rozhodnutí správního orgánu.

[41] I pokud by tedy snad rozsudek Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra chtěl učinit obecnější závěr, že nelze přezkoumávat otázku posouzení zdravotního stavu ani tehdy, kdy je pouze podkladovým aktem pro navazující jednání správního orgánu, pak by bylo třeba takový závěr označit za ojedinělý a blíže neodůvodněný exces z rozhodovací činnosti či za judikaturní rozkol, který byl překonán pozdější ustálenou judikaturou. V těchto situacích nemá rozhodující senát povinnost předkládat věc rozšířenému senátu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 2. 2. 2017, čj. 5 As 140/2014 - 76, č. 3540/2017 Sb. NSS bod 25, usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018 - 31, č. 3896/2019 Sb. NSS, body 23 a 24).

V. Shrnutí a závěr

[42] Rozsah posouzení podkladů, pokud jde o soudní přezkum úkonu veřejné správy, který přímo zasahuje do veřejných práv a povinností, je shodný jak v případě žalob proti rozhodnutím správních orgánů podle § 65 s. ř. s., tak žalob na ochranu proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[43] Právní názor vyslovený čtvrtým senátem v rozsudku Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra, podle kterého přezkum toho, zda bude osobě poskytnuta zdravotní péče, nenáleží do pravomoci správních soudů, proto nedopadá na věc řešenou druhým senátem. Ten nemá důvod se od něj odchylovat. Druhému senátu tedy existující rozhodovací praxe NSS nijak nebrání v tom, aby se zabýval správností posouzení zdravotního stavu stěžovatele v rozsahu vyplývajícím z dosavadní judikatury shrnuté v bodech [37] a [38] tohoto usnesení. Při nedostatku pravomoci však rozšířenému senátu nepřísluší, aby se zabýval dalšími otázkami, jako je například vyčerpání prostředků nápravy stěžovatelem nebo povaha poskytování přímé zdravotní péče odsouzeným.

[44] Jelikož rozšířený senát shledal, že v dané věci nemá pravomoc rozhodnout, vrátil věc druhému senátu, aniž se meritorně zabýval otázkou, k jejímuž zodpovězení mu byla věc předložena.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Katastr nemovitostí
- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Klimatická žaloba
- CHKO Soutok
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Zemědělská půda
- Veřejné zakázky
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)