



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **M. H.**, zastoupeného JUDr. Marií Piekarzovou, advokátkou se sídlem Šenov, Těšínská 1495, adresa pro doručování Havířov, Junácká 3, proti žalovanému **Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 3. 2007, č. j. 22 Ca 99/2005 – 45,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 3. 2007, č. j. 22 Ca 99/2005 – 45, **se z r u š u j e .**
- II.** Žaloba **s e o d m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Státu **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou kasační stížností domáhal zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2005, č.j. ZDR/489/05/Oc. Krajský úřad Moravskoslezského kraje jím podle § 77a odst. 1 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (dále jen „zákon č. 20/1966 Sb.“), zamítl návrh žalobce na přezkoumání lékařského posudku MUDr. F. C. ze dne 7. 12. 2004 a tento posudek potvrdil.

Krajský soud poukázal na nejednotnou judikaturu Nejvyššího správního soudu v otázce přípustnosti přezkumu rozhodnutí o odvolání proti lékařskému posudku, kdy např. podle rozsudku třetího senátu ze dne 2. 8. 2006, č. j. 3 Ads 51/2006 - 85, je toto rozhodnutí z přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

(dále jen „s. ř. s.“), naproti tomu podle rozsudku ze dne 13. 9. 2005, č. j. 2 As 5/2005 - 86, uvedené rozhodnutí soudnímu přezkumu podléhá. Krajský soud se přiklonil k posléze uvedenému názoru. Lékařský posudek ve spojení s napadeným rozhodnutím správního orgánu podle něj v daném případě závazně konstatuje dlouhodobou zdravotní nezpůsobilost žalobce k výkonu dosavadní práce. Skutečnost, že napadené rozhodnutí žalobci výslovně neukládá žádnou povinnost, resp. mu výslovně nezakazuje vykonávat dosavadní povolání nebo zaměstnání, podle krajského soudu neznamená, že samo o sobě nepředstavuje právní překážku výkonu jeho dosavadního povolání nebo zaměstnání. Podle § 133 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“), je zaměstnavatel povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával práce, jejichž výkon by neodpovídal jeho zdravotní způsobilosti. Z toho podle krajského soudu vyplývá, že již existence napadeného rozhodnutí sama o sobě představuje právní překážku výkonu jeho dosavadního povolání. Důsledkem této právní překážky je povinnost zaměstnavatele převést zaměstnance i bez jeho souhlasu na jinou vhodnou práci [§ 37 odst. 1 písm. a), odst. 3 a 5 zákoníku práce], případně může být důvodem, pro který lze dát zaměstnanci výpověď z pracovního poměru [§ 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce]. Třetí senát Nejvyššího správního soudu tak podle Krajského soudu v Ostravě chybně zaměnil právní překážku s jejími důsledky v pracovně právních vztazích.

Napadené rozhodnutí tedy sice záviselo výlučně na posouzení zdravotního stavu žalobce, existence tohoto rozhodnutí však sama o sobě znamená právní překážku, která brání žalobci ve výkonu jeho dosavadního povolání. Rozhodnutí tak podle názoru krajského soudu představuje výrazný zásah do ústavně zaručeného práva žalobce na svobodnou volbu povolání ve smyslu článku 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Měl-li by být akceptován právní názor třetího senátu Nejvyššího správního soudu, byla by podle krajského soudu zaměstnanci odňata možnost soudního přezkumu obsahu lékařského posudku jak ve správním soudnictví, tak i v řízení občanskoprávním při posuzování platnosti právního úkonu zaměstnavatele o převedení zaměstnance ze zdravotních důvodů na jinou vhodnou práci nebo při posuzování platnosti výpovědi z pracovního poměru z týchž důvodů. Takový výklad by ve svých důsledcích znamenal odmítnutí spravedlnosti a byl by tak v rozporu s článkem 36 Listiny základních práv a svobod. Na napadené správní rozhodnutí se proto podle názoru krajského soudu kompetenční výluka podle § 70 písm. d) s. ř. s. nevztahuje.

Krajský soud v Ostravě proto žalobu přezkoumal, s ohledem na charakter žalobních námitek doplnil dokazování vypracováním znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, zdravotnická odvětví různá, specializace posudkové lékařství, a po posouzení věci žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž zejména zpochybnil závěry znaleckého posudku, na jehož základě krajský soud ve věci rozhodoval. Stěžovatel trvá na svém stanovisku, že není ohrožen nemocí z povolání a nelze tudíž při tak malém nález, jako je ten jeho, rozhodnout, že je trvale nezpůsobilý k výkonu dosavadní práce. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud, vázán rozhodnutím rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 4 Ads 81/2005, rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Rozšířený senát, zabývá se otázkou přípustnosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vydanému podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., poukázal předně na skutečnost, že právní úprava ustanovení § 77 zákona č. 20/1966 Sb. prošla určitým vývojem. Podle ustanovení § 77 odst. 1 tohoto zákona v jeho znění do 31. 8. 2002, „*lékaři nebo odborné komise zdravotnických zařízení ustavené podle zvláštních předpisů rozhodují v mezích zákona*

při výkonu zdravotní péče na základě posouzení zdravotního stavu o právech a povinnostech občanů, týkajících se jejich zdraví“. Zákonem č. 285/2002 Sb. (transplantační zákon) bylo v části páté – změna zákona o péči o zdraví lidu, ustanovení § 77 odst. 1 změněno tak, že „zdravotnická zařízení vydávají prostřednictvím lékařů nebo klinických psychologů při výkonu zdravotní péče, a to na základě posouzení zdravotního stavu pacienta, lékařské posudky. Zdravotnické zařízení předá lékařský posudek pacientovi prokazatelným způsobem. Pokud je vydán zdravotnickým zařízením lékařský posudek pro stejný účel jako předcházející lékařský posudek, pozbývá tento lékařský posudek dnem platnosti nového posudku svou platnost“. Ze znění ustanovení § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., v tom směru, že se vydávají lékařské posudky, na rozdíl od předchozího „rozhodování o právech a povinnostech občanů, týkajících se jejich zdraví“, rozšířený senát dovodil, že úmyslem zákonodárce nebyl soudní přezkum posudků jako rozhodnutí.

Lékařský posudek vydaný podle § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., není podle názoru rozšířeného senátu rozhodnutím o právu či povinnosti, nýbrž jde pouze o posouzení zdravotního stavu, což znamená, že jeho obsahem jsou zjištění a následné úvahy pouze medicínského charakteru. Totéž platí i pro rozhodování správního úřadu, kterému bylo podle § 77 odst. 5 zákona postoupeno odvolání proti lékařskému posudku. Z ustanovení § 77a zákona č. 20/1966 Sb. nelze dovodit, že by se odvolací orgán zabýval jinými otázkami než správností posouzení zdravotního stavu pacienta. Rozhodnutí o odvolání proti lékařskému posudku tedy nepochybně závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu, a nikoliv na posouzení otázek právních. To ve svých důsledcích znamená, že ani soudní přezkoumání „rozhodnutí“ by se nemohlo zabývat jinými otázkami než zdravotním stavem žalobců bez jakéhokoli právního posouzení. Soudní přezkum by se omezil pouze na formální správnost a dodržení procesního postupu (správního řádu) při vydání „rozhodnutí“, a dále na přezkoumání závěru znaleckého posudku (byl-li by znalec příbrán), tedy rovněž pouze závěrů lékařských.

Je-li výsledkem lékařského posouzení obsaženého v lékařském posudku závěr o tom, že pracovník je pro svůj zdravotní stav trvale nezpůsobilý k výkonu dosavadní práce, vyplývá z tohoto závěru povinnost zaměstnavatele zaměstnance propustit nebo převést na jinou práci. Tato povinnost zaměstnavateli vzniká ze zákona, nikoliv z posudku. Je totiž důsledkem nezpůsobilosti zaměstnance k výkonu určité činnosti, kterou posudek nezakládá, ale pouze deklaruje.

Podle § 133 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je zaměstnavatel povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával práce, jejichž výkon by neodpovídal jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti. Je-li tedy v lékařském posudku deklarována nezpůsobilost zaměstnance k výkonu dosavadního zaměstnání, nastupuje povinnost zaměstnavatele převést zaměstnance na jinou práci podle § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce, případně, za splnění podmínek ustanovení § 46 odst. 1 písm. d), dát zaměstnanci výpověď. Lékařský posudek o nezpůsobilosti k výkonu dosavadního zaměstnání, případně rozhodnutí správního úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb. je tedy podkladem pro úkon zaměstnavatele podle § 37 odst. 1 písm. a), případně § 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce. Zásahem do práv nebo povinností pracovníků nakonec není podle názoru rozšířeného senátu lékařský posudek sám o sobě, ale teprve úkon zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích. Proti těmto úkonům zaměstnavatele může zaměstnanec brojit prostředky uvedenými v zákoníku práce, avšak nikoliv ve správním soudnictví, ale v řízení občanskoprávním (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

Předpokladem pro postup zaměstnavatelů podle § 37 odst. 1 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce je pravomocný lékařský posudek, z něhož soudy rozhodující v občanskoprávním řízení o žalobách o neplatnosti pracovněprávních úkonů zaměstnavatelů podle § 135 odst. 2 o. s. ř. vycházejí. Postup podle § 135 odst. 2 o. s. ř. v řízení

občanskoprávním by neměl znamenat porušení zásady volného hodnocení důkazů, tedy možnost přezkoumat rozhodnutí vydaná správními orgány přímo v pracovněprávním sporu. Naopak, těžiště posuzování lékařských posudků vydaných podle § 77a a následujících zákona č. 20/1966 Sb. by mělo být v řízení občanskoprávním.

Tím spíše vystupuje podle rozšířeného senátu do popředí neefektivnost přezkoumávání těchto posudků ve větvi správního soudnictví. Jak již bylo výše uvedeno, vydaný posudek znamená povinnost zaměstnavatele převést zaměstnance na jinou práci či ho propustit. Případně žalobě podané proti rozhodnutí vydanému podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb. by většinou nebylo lze přiznat odkladný účinek (ohrožení života nebo zdraví zaměstnance či dalších osob). Soudy v občanském soudním řízení tak posuzují platnost úkonu zaměstnavatele, aniž by musely vyčkat rozhodnutí správního soudu, které se z tohoto pohledu jeví jako zbytečné. Význam by mohlo mít snad jen z hlediska případného uplatnění náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, což ovšem není primárním účelem soudního přezkumu.

Závěr lékařského posudku o tom, že občan je pro svůj zdravotní stav nezpůsobilý výkonu dosavadního zaměstnání, neznamená zásah do práva na volbu povolání. Tak by tomu bylo jedině v situaci, kdyby občan byl absolutně zbaven možnosti si povolání zvolit. Podle článku 26 odst. 1 Listiny má sice každý právo na svobodnou volbu povolání, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, avšak podle odst. 2 téhož ustanovení zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Skutečnost, že zaměstnanec pozbude vzhledem ke svému zdravotnímu stavu způsobilost konat dosavadní zaměstnání, nemůže být, i když s tím zaměstnanec nesouhlasí, interpretována tak, že jde o zásah do práva podle článku 26 Listiny. Takovým výkladem by mohlo dojít k situaci, že by nebylo lze bezprostředně reagovat na případy, kdy zaměstnanec tuto způsobilost pozbyl a s tímto závěrem souhlasí.

Rozhodnutí krajského úřadu vydané podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb. je sice aktem orgánu veřejné správy, vydaným ve formě rozhodnutí, ale není rozhodnutím v materiálním smyslu, neboť nezasahuje bezprostředně do práv a povinností občanů; takový správní akt nelze podřadit pod ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uzavřel, že rozhodnutí krajského úřadu vydané podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, nezakládá, nemění, neruší, ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti, a proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový úkon správního orgánu je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu, a žalobu proti němu proto soud podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítne.

Z výše uvedeného je zřejmé, že krajský soud posoudil nesprávně rozhodnutí vydané podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb. jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a nesprávně se zabýval meritem věci v situaci, kdy měl návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s., jak mu pro tyto případy ukládá § 110 odst. 1 věta první za středníkem soudního řádu správního. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu, nemohl se Nejvyšší správní soud zabývat tvrzeními stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti.

Současně s odmítnutím návrhu musel Nejvyšší správní soud rozhodnout i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. Se zřetelem k tomu, že ve věci byl vypracován znalecký posudek, jehož náklady nesl stát a se zřetelem k tomu, že nelze dovodit, že by byl stěžovatel osvobozen od soudních poplatků, dospěl soud k závěru, že jsou zde podmínky ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s., podle něhož jsou-li důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo z části nepřiznává. Jestliže se vychází ze závěru, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného měla být odmítnuta, pak skutečnost, že soud, byť k návrhu stěžovatele, vyžádal nadbytečně znalecký posudek, nemůže být přičteno k tíži stěžovatele. Nejvyšší správní soud tedy postupoval podle ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. a vyslovil, že se státu náhrada nákladů řízení, které nesl v částce 4050 Kč za vypracování znaleckého posudku, nepřiznává. Stát tedy tyto náklady ponese sám.

Pokud jde o zaplacený soudní poplatek za podání žaloby v částce 2000 Kč, nemohl Nejvyšší správní soud rozhodnout o jeho vrácení, neboť ve věcech poplatku za řízení o kasační stížnosti rozhoduje soud věcně a místně příslušný k projednání a rozhodnutí věci, tedy soud krajský (§ 3 zákona č. 549/1991 Sb. v platném znění).

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

V Brně dne 14. listopadu 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

