

U S N E S E N Í

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudců Mgr. Jaroslava Škopka a Mgr. Ing. Veroniky Baroňové v právní věci žalobce **E.R.**, zastoupeného JUDr. Miroslavem Majerem, advokátem se sídlem Plzeň, Jiráskovo nám. 816/4, proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Plzeň, Škroupova 18, o žalobě proti „*Přezkoumání lékařského posudku*“ žalovaného ze dne 30.5.2013, č.j. ZDR/1476/13,

t a k t o:

- I. **Žaloba s e o d m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou domáhal zrušení „*Přezkoumání lékařského posudku*“ žalovaného ze dne 30.5.2013, č.j. ZDR/1476/13 (dále jen „napadený úkon“), kterým bylo rozhodnuto takto: „*podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách, se návrh na přezkoumání lékařského posudku učiněný dne 22.4.2013 zmocněncem zaměstnavatele posuzované osoby Z.Š. zamítá a napadený lékařský posudek Fakultní nemocnice Plzeň, Kliniky pracovního lékařství ze dne 26.3.2013 (dále jen „lékařský posudek“), kterým se posuzované Z.Š. uznává posuzované onemocnění Syndrom karpálního tunelu vpravo G 56.0, jako nemoc z povolání uvedené v kapitole II. položce 10 přílohy nařízení vlády číslo 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam z povolání, s datem zjištění nemoci z povolání 3.6.2011, se potvrzuje*“.

Podle § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s.ř.s.), kdykoli za řízení přihlíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení).

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je podle tohoto zákona nepřijatelný.

Podle § 70 písm. a) s.ř.s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Pojem „rozhodnutí“ definuje soudní řád správní v ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. Rozhodnutím se rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce.

Pro posouzení, zde je či není možné napadený úkon považovat za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s., jsou podstatné závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20.9.2007, č.j. 4 Ads 81/2005-125 (dostupný na www.nssoud.cz). Rozsudek byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1554/2008 s touto právní větou: „Úkon krajského úřadu, kterým byl přezkoumán (§ 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu) posudek lékaře závodní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci pro účely § 37 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takový úkon je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu“. Dlužno doplnit, že ústavní stížnost proti tomuto rozsudku směřující byla zamítnuta nálezem Ústavního soudu ze dne 23.9.2008, sp.zn Pl. ÚS 11/08 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku dospěl k závěru, že „posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem orgánu rozhodujícího autoritativně ve sféře veřejnoprávní; představuje dobré zdání odborného poradce zaměstnavatele o tom, zda v rámci prevence ochrany zdraví při práci může zaměstnanec určitou práci dále vykonávat. K žalobě podle § 65 odst. 1 (2) s. ř. s. tedy není zaměstnanec legitimován, stejný závěr však platí z důvodů shora rozvedených obecně i pro zaměstnavatele“. Nejvyšší soud v závěru odůvodnění rozsudku uzavřel, že „se přiklonil k právnímu názoru, podle něhož úkon krajského úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kterým byl přezkoumán posudek lékaře zdravotní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci, pro účely § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti v oblasti veřejného práva, a proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový úkon 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“.

Ústavní soud ve zmíněném nálezu v bodech 34 až 36 uvedl, že „podle ustanovení § 77 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu vydávají zdravotnická zařízení prostřednictvím lékařů nebo klinických psychologů při výkonu zdravotní péče, a to na základě posouzení zdravotního stavu pacienta, lékařské posudky. Pacient, eventuálně další osoby se mohou proti tvrzené nesprávnosti bránit návrhem na přezkoumání lékařského posudku podaným vedoucímu příslušného zdravotnického zařízení. Není-li návrhu vyhověno, je postoupen jako odvolání správnímu úřadu, který vydal rozhodnutí o registraci daného zdravotnického zařízení nebo je zřizovatelem tohoto zdravotnického zařízení. Správní úřad (§ 77a) odvolání zamítne a napadený lékařský posudek potvrdí, anebo napadený lékařský posudek zruší a vrátí věc zdravotnickému zařízení, které tento posudek vydalo, k vydání nového lékařského posudku na základě nového, popřípadě doplňujícího posouzení zdravotního stavu pacienta; proti rozhodnutí správního úřadu vydaného podle odstavce 1 se nelze odvolat. Pokud zákon nestanoví jinak, použijí se ustanovení správního řádu (§ 77b). Ohledně povahy lékařského posouzení zdravotního stavu a legitimace k eventuálnímu přezkumu ve správním soudnictví sdílí Ústavní soud stanovisko Nejvyššího správního soudu vyjádřené v napadeném rozsudku - posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech, ale jde o odborné stanovisko lékaře, který zákonem předvídaným a

vyžadovaným způsobem poskytuje součinnost zaměstnavateli. Ten je pak teprve tím, kdo na podkladě zjištění a závěrů lékaře činí konkrétní úkony v rámci pracovněprávního vztahu, kterými zasahuje právní sféru zaměstnance. Podle názoru Ústavního soudu je posudek o zdravotním stavu souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod. Tato činnost nemá nic společného s výkladem obecné právní normy a její následnou aplikací na zjištěný faktický stav. Jako rozhodnutí lze posudek vnímat jen v nejobecnějším smyslu tohoto slova, tedy že lékař při posuzování zdravotního stavu volí (rozhoduje) mezi tím, zda aktuální zdravotní stav zaměstnance umožňuje vykonávat dosavadní práci, či nikoliv. Jinak platí, že o zdravotním stavu se nerozhoduje, ten se zjišťuje. Navíc zdravotní stav je nepochybně veličinou proměnnou a je otázka, jak by se jeho změny projevíly na "rozhodnutí", jehož vlastností je i materiální právní moc, která podle všeho zakládá překážku věci rozhodnuté. Každopádně to, že závěry lékařského posudku jako takové nemají do právní sféry zaměstnance žádný dopad, je zřejmé i z toho, že nehodlá-li zaměstnavatel (byť v rozporu s právními předpisy) stanovisko lékaře ke zdravotnímu stavu zaměstnance respektovat, v obsahu pracovněprávního vztahu se závěry posudku vůbec neprojeví. Sama okolnost, že lékařský posudek vydaný v režimu zákona o péči o zdraví lidu podléhá v souladu s ustanovením § 77 odst. 5 tohoto zákona přezkumu na základě podání, které je označeno jako návrh na přezkoumání zdravotního posudku, a že proces tohoto přezkumu se podle § 77b téhož zákona řídí, není-li v zákoně uvedeno jinak, ustanoveními zákona o správním řízení, nemění nic na povaze posudku jako podkladového materiálu, který sám o sobě do práv a povinností posuzovaného nezasahuje. Tato procedura toliko slouží k dosažení maximální objektivitě odborných závěrů posudku. Lze proto souhlasit s názorem Nejvyššího správního soudu ohledně povahy přezkumu lékařského posudku, který k této otázce (č. l. 137 odůvodnění) konstatuje: "Jestliže rozšířený senát shora uzavřel, že posudek zařízení (lékaře) závodní preventivní péče není úkonem, jenž by přímo konstituoval práva nebo povinnosti ani zaměstnance ani zaměstnavatele, pak tentýž závěr platí o přezkumném aktu, jenž se sice formálně řídí v procesu správním řádem, ovšem materiálně na povaze úkonu nemůže ničeho změnit." Ani tento přezkumný akt nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Ostatně tento přezkum se omezuje pouze na otázku správnosti, neboť jeho výsledkem může být buď potvrzení vydaného posudku, nebo jeho zrušení, nikoliv však jeho změna.

V bodech 38 až 40 nálezu Ústavní soud doplnil, že „závěr o nedostatku aktivní legitimace k podání správní žaloby ovšem nemůže znamenat, že stěžovatel (či obecně zaměstnanec) nemá možnost se vůči úkonům zaměstnavatele vyvolaným závěry posudkového lékaře domáhat ochrany u soudu. Jde ve svém důsledku o jeho práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu a ta musí být pod ochranou soudní moci. Listinou garantované právo na soudní ochranu Ústavní soud vykládá materiálně, tedy v tom smyslu, že záleží na faktickém naplnění jeho obsahu, a je vedlejší, zda reálně je ochrana poskytována soudy na úseku soudnictví občanskoprávního či správního. Dobrodíní soudního přezkumu musí být nicméně zachováno. Obdobně se Ústavní soud vyjádřil též v nálezu sp. zn. IV. ÚS 120/06 ze dne 28. 5. 2007 (N 90/45 SbNU 317), když konstatoval, že jeho úkolem je "... zajistit, aby se stěžovateli dostalo soudní ochrany; zda to bude v soustavě soudů rozhodujících v občanském soudním řízení, či soudy ve správním soudnictví je pro něj nerozhodné, neboť rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí práva jednoduchého, nikoliv základních lidských práv a svobod (hmotných či procesních)". Přistoupil-li Ústavní soud v nyní posuzované věci

na výkladovou koncepci, podle níž posudek lékaře (zařízení) závodní preventivní péče, jakož i "rozhodnutí" o jeho následném přezkumu nejsou akty vydanými správním orgánem při rozhodování o právech a povinnostech v oboru veřejné správy, a tudíž nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví, zbývá ochrana poskytovaná soudy v řízení občanskoprávním. Jinými slovy, správnou cestou k obraně práv zaměstnance v případech obdobných posuzovanému je žaloba na neplatnost úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti. Ostatně tento výklad je podporován též kritériem efektivit ochrany práv dosažitelné v rámci jednotlivých soudních větví; pokud bychom hodnotili posudek o zdravotní způsobilosti, resp. rozhodnutí o jeho přezkumu jako rozhodnutí o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy s možností brojit proti němu správní žalobou, pro postavení účastníka pracovněprávního vztahu by to nemělo žádný praktický dopad. I přes eventuální úspěšnost správní žaloby totiž teprve pravomocný rozsudek vzešlý z pracovněprávní pře založí pro účastníky pracovního vztahu vymahatelné nároky. Ústavní soud - ačkoliv podobné úvahy přesahují předmět řízení vymezený ústavní stížností - v tomto směru konstatuje, že ve sporném řízení je třeba s takovým posudkem nakládat jako s kterýmkoliv jiným skutkovým podkladem; není nadán presumpcí správnosti, a soud proto nemůže z jeho obsahu vycházet ve smyslu § 135 odst. 2 občanského soudního řádu. Je důkazem, který soud hodnotí jako kterýkoliv jiný s tím, že je na účastnících, jaké prostředky použijí ke zpochybnění posudkových závěrů. Z uvedeného je zřejmé, že stávající přístup civilních soudů, reprezentovaný rozsudky Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1936/2004 a 21 Cdo 966/2004 (soudy v občanském řízení nepřezkoumávají obsah lékařského posudku, nicméně zkoumají, zda takový posudek má potřebné náležitosti a zda byl vydán k tomu příslušným lékařem), je do budoucna třeba změnit s tím, že se nelze vyhýbat zkoumání správnosti obsahu posudku. Ostatně tento náhled opakovaně Ústavní soud prezentoval i v právně obdobných případech přezkumu rozhodnutí ve věcech důchodového zabezpečení - odborná lékařská posouzení soud hodnotí jako kterýkoliv jiný důkaz, byť se zpravidla jedná o důkaz stěžejní (srov. nepublikovaná usnesení sp. zn. I. ÚS 1132/07, sp. zn. III. ÚS 51/05, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Každopádně jde jen o jeden z řady podkladů pro vydání rozhodnutí. Totéž pak lze říci i o jiných správních řízeních, k nimž se vyžaduje lékařský posudek jako podklad pro rozhodnutí a v rámci kterých se lze rovněž domáhat soudní ochrany, jejichž předmětem může být i návrh na přezkum lékařského posudku např. soudním znalcem“.

Podle § 41 písm. e) zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, je součástí posudkové péče posuzování zdravotního stavu v souvislosti s nemocí z povolání nebo ohrožením nemocí z povolání. Zdravotní stav osoby v souvislosti s nemocí z povolání zjišťují a posuzují poskytovatelé pracovnělékařských služeb, přičemž nemoci z povolání posuzují, uznávají a vývoj zdravotního stavu osoby s uznanou nemocí z povolání sledují poskytovatelé v oboru pracovní lékařství, kteří získali povolení ministerstva k uznávání nemocí z povolání, pokud dále není uvedeno jinak; pro tyto účely mohou též provádět, je-li to účelné, vyšetření pro zjištění zdravotního stavu (§ 61 odst. 1 a 2 téhož zákona).

Podle § 46 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách, má-li posuzovaná osoba nebo osoba, které uplatněním lékařského posudku vznikají práva nebo povinnosti, za to, že lékařský posudek je nesprávný, může do 10 pracovních dnů ode dne jeho prokazatelného předání podat návrh na jeho přezkoumání poskytovateli, který posudek vydal. Osoba, které uplatněním posudku vznikají práva nebo povinnosti a které byl posudek předán

posuzovanou osobou, může návrh na přezkoumání lékařského posudku podat do 10 pracovních dnů ode dne jeho předání, a to poskytovateli uvedenému ve větě první.

Nyní souzená věc je věcí obdobnou věci souzené Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem.

Také v nyní souzené věci závěry lékařského posudku o uznání nemoci z povolání nemají do právní sféry zaměstnavatele ani zaměstnance žádný dopad. Jedná se o dobré zdání poskytovatele v oboru pracovní lékařství, který získal povolení ministerstva k uznávání nemocí z povolání, o tom, že u konkrétní osoby je či není konkrétní onemocnění nemocí z povolání. Lékařským posudkem ve spojení s napadeným úkonem se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti zaměstnavatele ani zaměstnance v oblasti veřejného práva.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, pracuje s pojmem nemoci z povolání v řadě svých ustanovení. Činí tak například v souvislosti s povinností převést zaměstnance na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. b), možností dát zaměstnanci výpověď podle § 52 písm. d), odstupným (§ 67 odst. 2), povinností zaměstnavatele při pracovních úrazech a nemocech z povolání (105 odst. 6), zpřístupněním dokladů (§ 108 odst. 6 písm. b), s odpovědností zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání podle § 365 a násl. zákoníku práce.

Přes tuto skutečnost, nehodlá-li zaměstnavatel lékařský posudek respektovat nebo zaměstnanec se domáhat náhrady škody, v obsahu pracovněprávního vztahu, resp. ve vzájemných vztazích mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem se závěry lékařského posudku vůbec neprojeví.

Úkonem, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti zaměstnavatele ani zaměstnance, může být teprve rozhodnutí soudu o žalobou uplatněném soukromoprávním nároku vyplývajícím z pracovněprávních vztahů, eventuálně rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu (např. § 17 odst. 1 písm. p), resp. 30 odst. 1 písm. p) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce). Jak naznačil Ústavní soud v citovaném nálezu, bude soud jakožto i správní orgán s lékařským posudkem nakládat jako s kterýmkoliv jiným skutkovým podkladem; není nadán presumpcí správnosti, a soud ani správní orgán proto nemůže z jeho obsahu vycházet ve smyslu § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, resp. ve smyslu § 57 odst. 3 a § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Je důkazem, který soud i správní orgán hodnotí jako kterýkoliv jiný. Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl, že *„pokud by lékařský posudek měl sám o sobě podléhat soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, pak by nebylo možno odmítat přezkum řady jiných typů odborných znaleckých posudků tvořících skutkový podklad pro finální rozhodnutí, bez ohledu na skutečnost zda takové rozhodnutí je podmíněno ještě dalšími skutečnostmi či důkazy“*.

Vzhledem k tomu, že se žalobce domáhal ochrany proti úkonu, který není rozhodnutím, soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) s.ř.s.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s.ř.s., jelikož byla žaloba odmítnuta, nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto usnesení lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 12 odst. 1, § 102, § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Plzni dne 30. srpna 2013

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kovandová