



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **R. V.**, zast. JUDr. Miroslavem Richterm, advokátem, se sídlem Karviná – Ráj, Ciolkovského 282, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 4. 2006, č. j. 22 Ca 338/2004 – 76,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 5.4.2006, č. j. 22 Ca 338/2004 – 76, **se z r u š u j e .**
- II. Žaloba **se o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce jako stěžovatel (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 28.7.2004, č.j. SZ/9797/04/Uh, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti lékařskému posudku ze dne 31.3.2004, vystavenému Karvinskou hornickou nemocnicí, a.s., vedoucím lékařem oddělení závodní preventivní péče MUDr. F. C., podle kterého není žalobce dlouhodobě zdravotně způsobilý k výkonu dosavadní práce horníka v dole, a to pro obecnou nemoc. Podle lékařského posudku není žalobce schopen práce v dole, je schopen práce na povrchu s omezením mimo obecné riziko, mimo práci ve výškách, mimo práci u rotačních strojů a zařízení, ne jako řidič.

V kasační stížnosti stěžovatel současně navrhl, aby soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

Krajský soud v Ostravě v řízení o žalobě s ohledem na charakter žalobních námitek doplnil dokazování vypracováním znaleckého posudku z oboru zdravotnictví, zdravotnická odvětví různá, specializace posudkové lékařství, a dále i výslechem znalce, přičemž z doplnění dokazování vyplynulo, že rozhodujícím důvodem, proč byl žalobce uznán dlouhodobě zdravotně nezpůsobilým k výkonu dosavadní práce, bylo dlouhodobé zneužívání alkoholu. Jelikož dlouhodobé zneužívání alkoholu je samo o sobě důvodem dlouhodobé zdravotní nezpůsobilosti žalobce k výkonu dosavadní práce horníka v dole, krajský soud se z důvodu nadbytečnosti nezabýval ostatními žalobními námitkami, a s ohledem na výše uvedené žalobu v souladu s § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) zamítl jako nedůvodnou.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Namítal, že znalec se nevyrovnal s jeho připomínkami, což dokladuje jeho vyjádření ze dne 22.11.2005, kde odkázal na to, že vycházel z karty praktického lékaře, ač tento potvrdil, že v kartě nic takového není. Navíc se znalec, ač není odborníkem v oboru interna, nevyrovnal s lékařskými nálezy odborného lékaře, které konstatovaly, že žádné zdravotní potíže, týkající se jaterního onemocnění, které by stěžovateli znemožňovaly výkon dosavadní práce, nemá. Znalec však dospěl k závěru, že stěžovatel zneužívá alkohol, zneužívání alkoholu však podle stěžovatele žádnou nemocí není. Stěžovatel je toho názoru, že nepozbyl dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci, jak to má na mysli § 37 a § 46 zákoníku práce, když lékařský posudek je podkladem pro zaměstnavatele pro splnění povinností stanovených zejména v § 37 zákoníku práce. Soud se podle názoru stěžovatele rovněž nevypořádal s jeho námitkou, že bylo v rozporu s právem zasaženo do jeho práva na svobodnou volbu povolání, zaručeného Listinou základních práv a svobod. V odst. 2, čl. 26 je uvedeno, že zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, v rozhodnutí žalované však není uvedeno, na základě jakého zvláštního předpisu byla jeho nezpůsobilost k výkonu dosavadní práci posuzována. Navíc odůvodnění rozhodnutí žalované postrádá zákonné náležitosti odůvodnění rozhodnutí, není v něm uvedeno, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při vydání rozhodnutí postupoval v souladu se zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. V dané věci byly vypracovány tři posudky, které jsou navzájem v souladu a potvrzují dlouhodobou nezpůsobilost pana V. k výkonu dosavadní práce. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2006, č. j. 4 Ads 94/2006 - 109, bylo rozhodnuto o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti tak, že odkladný účinek nebyl kasační stížnosti přiznán.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatel je zastoupen advokátem.

Po přezkoumání napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k následujícím závěrům:

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení, spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle § 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. Podle odst. 2 téhož ustanovení, má-li pacient, k jehož zdravotnímu stavu byl lékařský posudek vydán, nebo osoby, pro které v souvislosti s vydáním tohoto posudku vyplývají povinnosti, za to, že lékařský posudek je nesprávný, mohou podat návrh na přezkoumání lékařského posudku vedoucímu zdravotnického zařízení, a to prostřednictvím lékaře nebo klinického psychologa, který posudek vypracoval. Podle § 77 odst. 5 téhož zákona, pokud vedoucí zdravotnického zařízení nebo lékař nebo klinický psycholog uvedený v odstavci 2 větě poslední návrhu na přezkoumání lékařského posudku nevyhoví, postoupí návrh jako odvolání do 30 dnů od jeho doručení, správnímu úřadu, který vydal rozhodnutí o registraci tohoto zdravotnického zařízení nebo je zřizovatelem tohoto zdravotnického zařízení.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda žalobou napadené rozhodnutí bylo způsobilé přezkumu ve správním soudnictví. Přitom dospěl k závěru, že Krajský soud v Ostravě pochybil, když tuto otázku vůbec neposuzoval.

Dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu stran přezkoumatelnosti lékařských posudků ve správním soudnictví nebyla jednotná, což vyústilo (k podané ústavní stížnosti) v náleznost Ústavního soudu ze dne 18.4.2007, sp.zn. IV. ÚS 613/06, kterým pro nejednotnost judikatury zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2006, č. j. 4 Ads 81/2005 – 76, zabývající se věcí lékařského posudku.

Návazně se věcí zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 20.9.2007, sp. zn. 4 Ads 81/2005, dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu vydané podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, t.j. lékařský posudek, 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.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom vycházel z následujících úvah.

Především poukázal 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“.

V důvodové zprávě (obecná část) k zákonu č. 285/2002 Sb. je pouze uvedeno, že návrh zákona je velmi úzce spjat a provázán se současně připravovaným zákonem o zdravotní péči a o změně některých zákonů (zákon o zdravotnických zařízeních). Předpokládaná účinnost všech těchto zákonů je 1. 4. 2002. Součástí návrhu zákona je i novela zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

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 rozhodnutím o právu či povinnosti. 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.

Není tedy sporu o tom, že rozhodnutí o odvolání proti lékařskému posudku závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu a nikoliv na posouzení otázek právních. Uvedené ve svých důsledcích znamená, že ani soudní přezkoumání „rozhodnutí“ by se nemohlo zabývat jinými otázkami než zdravotním stavem žalobců bez jakéhokoliv 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 přibrán), tedy rovněž pouze závěrů lékařských.

Pro úplnost se dodává, že v příloze č. 1 vyhlášky č. 385/2006 Sb. ze dne 21. 7. 2006, účinné od 1. 4. 2007, je uveden minimální obsah samostatných částí zdravotnické dokumentace. Pod bodem 8. písm. B se uvádí, že lékařský posudek, pokud je vydáván pro účely pracovněprávních nebo obdobných vztahů, dále obsahuje a) identifikační údaje zaměstnavatele, b) údaje o pracovním zařazení posuzované osoby, druhu práce, režimu práce a zdravotních a bezpečnostních rizicích práce, za kterých je vykonávána a míře těchto rizik, c) označení nemoci z povolání podle zvláštního právního předpisu, a to pokud se jedná o lékařský posudek ve věci nemoci z povolání. Podle bodu 8. písm. C z posudkového závěru lékařského posudku vydaného za účelem posouzení zdravotní způsobilosti musí být zřejmé, zda posuzovaná osoba a) je zdravotně způsobilá, b) je zdravotně způsobilá s podmínkou; zdravotní způsobilostí s podmínkou se rozumí např. použití nezbytného zdravotnického prostředku posuzovanou osobou nebo jiné omezení posuzované osoby kompenzující její zdravotní omezení; v posudku se vždy tato podmínka vymezí, c) je zdravotně nezpůsobilá, nebo d) pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost.

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 není lékařský posudek sám o sobě, ale teprve úkon zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích. Proti těmto úkonům zaměstnavatele může zaměstnanec brojít 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 do popředí neefektivnost přezkouvání těchto posudků ve větvi správního soudnictví. Jak již bylo výše uvedeno, vydaný posudek znamená povinnost zaměstnavatele převést zaměstnance na jinou práci či ho propustit. Případné 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.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy dospěl k závěru, 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 je v nyní projednávané věci, která je obdobná jako věc, již se zabýval shora popsáním způsobem rozšířený senát, právním názorem shora vyjádřeným vázán.

Nejvyšší správní soud z těchto důvodů kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nezákonný zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. d) s. ř. s., jak mu pro tyto případy ukládá § 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu, nezabýval se již Nejvyšší správní soud tvrzeními stěžovatele v kasační stížnosti.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

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

V Brně dne 21. prosince 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu