



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **M. N.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem Ostrava, 28. října 117, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2006, č. j. 22 Ca 491/2004 - 22,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2006, č. j. 22 Ca 491/2004 - 22, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení u krajského soudu a u Nejvyššího správního soudu.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 23. 11. 2004, č. j. SZ/15611/04/Ri, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil lékařský posudek vystavený K. h. n. a. s., primářem oddělení závodní preventivní péče MUDr. F. C. dne 17. 8. 2004. Tímto posudkem byl žalobce na základě výsledků mimořádné lékařské prohlídky vzhledem ke svému zdravotnímu stavu shledán dlouhodobě zdravotně nezpůsobilým výkonu dosavadní práce - směnový předák - kombajnér. V posudku lékař dále stanovil, že žalobce je schopen práce v dole mimo extrémní fyzickou zátěž na páteř, na horní a dolní končetiny, bez zvedání a nošení nadměrných břemen.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, ve které namítal, že napadené rozhodnutí je v přímém rozporu s Listinou základních práv a svobod a s ústavním právem na svobodnou volbu povolání. Podle lékařských posudků má žalobce po úrazech utrpěných dne 16. 1. 2003 a 12. 9. 2003 pouze zhmožděné měkké tkáně, jinak negativní nález. Od roku 1997 neměl žalobce žádné potíže s páteří, klinické nálezy byly zjištěny velmi malé a rentgenové nálezy normální. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že může vykonávat práci směnového předáka - kombajnéra, proto navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 11. 5. 2006, č. j. 22 Ca 491/2004 - 22, rozhodnutí žalovaného zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost nahradit žalobci náklady řízení. V odůvodnění soud uvedl, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného postrádá náležitosti § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, neboť neobsahuje vyjádření lékařky žalovaného, ani konkrétní onemocnění žalobce, které by bylo důvodem pracovního omezení. Závěry lékařky žalovaného uvedl žalovaný až ve svém vyjádření k žalobě, takové dodatečné zdůvodnění však nemůže v soudním přezkumu obstát. Krajský soud proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítal, že jeho rozhodnutí obsahuje podstatné skutečnosti o zdravotním stavu žalobce a vychází z komplexního odborného stanoviska lékařky stěžovatele, proto zcela vyhovuje § 47 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel odmítl závěr soudu, že v odůvodnění jeho rozhodnutí není uvedeno konkrétní onemocnění žalobce, které by bylo důvodem pracovního omezení. V odůvodnění se uvádí, že žalobce utrpěl řadu pracovních i nepracovních úrazů, byl léčen pro páteřové potíže (protruze dvou bederních plotének), od září 2003 měl žalobce potíže s pravým ramenem (omezena hybnost v kloubu) a trpí parestézií v prstech pravé ruky. Původ subjektivních potíží žalobce se nepodařilo zjistit, léčba zůstávala bez efektu. Podle stěžovatele je práce směnového předáka - kombajnéra mimořádně namáhavá, vliv pracovního zařazení na subjektivní potíže žalobce je doložen v jeho zdravotnické dokumentaci záznamem ze dne 15. 9. 2004. Potíže přetrvávají i podle zprávy ze dne 5. 10. 2004. Stěžovatel konstatoval, že žalobce byl dne 20. 11. 2004 seznámen s podklady pro rozhodnutí včetně odborného stanoviska lékařky stěžovatele. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Dne 13. 9. 2006 byla věc předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal přitom vady, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Podle § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, 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 Ústavní soud 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.

Následně se věcí zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 20.9.2007, sp. zn. 4 Ads 81/2005, vycházel z následujících úvah.

Především poukázal na skutečnost, že právní úprava ustanovení § 77 zákona o péči o zdraví lidu prošla určitým vývojem. Podle § 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 o péči o zdraví lidu.

Ze znění ustanovení § 77 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu 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.

Rozšířený senát konstatoval, že lékařský posudek vydaný podle § 77 odst. 1 zákona o péči o zdraví lidu není rozhodnutím o právu či povinnosti. Jde toliko 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 téhož zákona postoupeno odvolání proti lékařskému posudku. Z § 77a zákona o péči o zdraví lidu 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.

Rozšířený senát dále uvedl, že je-li pracovník podle závěrů lékařského posudku 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 přímo ze zákona, nikoliv z lékařského posudku. Je totiž důsledkem nezpůsobilosti zaměstnance k výkonu určité činnosti, kterou lékařský posudek nezakládá, ale pouze deklaruje.

Podle § 133 odst. 1 písm. a) zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, 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 o péči o zdraví lidu 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 brojit prostředky uvedenými v zákoníku práce, avšak nikoliv ve správním soudnictví, ale v řízení občanskoprávním (§ 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „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 nemožnost přezkoumat rozhodnutí vydaná správními orgány přímo v pracovněprávním sporu. Naopak, těžiště posuzování lékařských posudků vydaných podle § 77a a následujících zákona o péči o zdraví lidu by mělo být právě v řízení občanskoprávním.

Tím spíše vystupuje 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. Případné žalobě podané proti rozhodnutí vydanému podle § 77a zákona o péči o zdraví lidu 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, podle rozšířeného senátu neznámá zásah do práva na volbu povolání. Tak by tomu bylo jedině v situaci, kdyby občan byl absolutně zbaven možnosti si povolání zvolit. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod 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 čl. 26 Listiny základních práv a svobod. 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 o péči o zdraví lidu 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 o péči o zdraví lidu 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. Jedná se o natolik zásadní vadu, že k ní Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

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

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

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

V Brně dne

2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu