



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupeného JUDr. Marií Piekarzovou, advokátkou, se sídlem Těšínská 1495, Šenov, adresa pro doručování: Junácká 3, Havířov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, odbor zdravotnictví, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o přezkoumání správního úkonu žalovaného ze dne 23. 3. 2005, č. j. ZDR/401/05/Mu, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2006, č. j. 22 Ca 111/2005 - 28, ve spojení s opravným usnesením ze dne 18. 1. 2007, č. j. 22 Ca 111/2005 - 47,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 31. 10. 2006, č. j. 22 Ca 111/2005 - 28, ve spojení s opravným usnesením ze dne 18. 1. 2007, č. j. 22 Ca 111/2005 - 47, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení u krajského soudu a u Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

Dne 19. 10. 2004 vydala Karvinská hornická nemocnice, a. s., odd. závodní preventivní péče, prostřednictvím MUDr. F. C. lékařský posudek, podle něhož byl žalobce pro svůj zdravotní stav shledán trvale nezpůsobilým k výkonu dosavadní práce v dole (zámečník na čelbě na Dole Lazy Dukla), jeho zdravotní stav mu umožňoval práci v dole s omezením, tj. mimo riziko vibrace a bez přetěžování horních končetin, mimo zvedání a

nošení těžkých břemen. K návrhu žalobce na přezkoumání tohoto posudku ředitel nemocnice připsal ze dne 15. 9. 2004 sdělil žalobci, že netrpí nemocí z povolání ani ohrožením nemocí z povolání, hlavní příčinou, pro kterou dochází k omezení pracovního zařazení, je pracovní úraz, který dle ortopeda a neurologa není zcela zhojen (žalobce v návrhu na přezkoumání posudku ze dne 25. 10. 2004 vyjádřil nesouhlas s posudkem jako celkem a žádal, aby byl zrušen nebo změněn a bylo rozhodnuto, že důvodem zdravotní nezpůsobilosti je nemoc z povolání nebo ohrožení nemocí z povolání ve spojení s pracovním úrazem ze dne 16. 9. 2003).

Krajský úřad Moravskoslezského kraje dne 23. 3. 2005 návrh na přezkoumání posudku zamítl a potvrdil lékařský posudek ze dne 19. 10. 2004. Dospěl přitom k závěru, že se zřetelem k omezení pracovní schopnosti žalobce (léze v oblasti karpálních tunelů, subjektivní potíže charakteru úponových bolestí v oblasti levé horní končetiny vedoucí k dlouhodobé dočasné pracovní neschopnosti, přechodný nález neuropatie středních nervů,) je nutné vyloučit riziko vibrace a přetěžování horních končetin mimo zvedání a nošení těžkých břemen, a proto je lékařský posudek ze dne 19. 10. 2004 správný. Krajský úřad však ve svém rozhodnutí též uvedl, že úrazová příčina potíží je nanejvýš sporná; k úrazu mělo dojít 16. 9. 2003 (poranění lokte), žalobce bezprostředně po úrazu nevěděl, zda se uhodil či došlo k podvrtnutí lokte, na lokti nebyly známky jakéhokoliv úrazu, od této události žalobce uváděl bolesti epikondylů humeru vlevo, pro které byl léčen. EMG průkaz neuropatie středních nervů horních končetin v distální části při jediném vyšetření v listopadu 2003 nemůže podle krajského úřadu s úrazem souviset. Byla zjištěna léze v oblasti karpálních tunelů, nikoli v oblasti lokte. Opakovaná vyšetření neprokazují žádnou významnou lézi periferních nervů levé horní končetiny v oblasti lokte ani v oblasti karpálních tunelů. Subjektivní potíže žalobce vysoce překračují objektivní nález. Ze zdravotní dokumentace ošetřujícího praktického lékaře vedené od roku 1979 plyne, že od roku 1985, kdy byl žalobce shledán schopným práce v dole, docházelo k opakovaným poraněním levé ruky a levého loktu, a to v důsledku úrazů pracovních i jiných (v letech 1985 - 1988 celkem šestkrát). Ze správního spisu je rovněž zřejmo, že žalobce žádal o invalidní důchod, ale v listopadu 2004 nebyl shledán ani plně, ani částečně invalidním (pokles schopnosti soustavné výdělečné činnosti hodnocen 15 %).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, v níž namítal, že jeho návrhu na přezkoumání posudku bylo zcela vyhověno (tím, že bylo konstatováno, že ztráta způsobilosti vykonávat dosavadní práci je v souvislosti s pracovním úrazem) a žalovaný neměl vůbec posudek již přezkoumávat; jestliže tak učinil, postupoval v neprospěch žalobce a zmatečně. Jestliže žalobce „žádný nález na horních končetinách nemá ... nemůže být rozhodnuto, že je trvale zdravotně nezpůsobilý a přezkoumávaný posudek měl být zrušen“. Žalobce tvrdil, že má trvalé následky na levém loktu a jedná se o následek po pracovním úrazu ze dne 16. 9. 2003. Současně však uvedl, že pokud je jeho zdravotní stav v pořádku, nesouhlasí, aby byl z dosavadní práce vyřazen. Požadoval, aby rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno proto, že vůbec nemělo být vydáno; pro případ, že by krajský soud tento názor nesdílel, požadoval ustanovení znalce, který měl podle jeho názoru vyslovit, zda je nadále schopen práce důlního zámečnicka na čelbě a pokud nikoli, měl „rozhodnout“, co je příčinou této neschopnosti a zdůvodnit to „odkazem na příslušný právní předpis“. Současně žádal přiznání odkladného účinku žalobě, neboť jinak ztratí zaměstnání, obživu pro rodinu. Krajský soud v Ostravě žalobě přiznal odkladný účinek (č. j. 22 Ca 111/2005 - 11 ze dne

26. 5. 2005). Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že lékařský posudek byl vydán v návaznosti na § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce za účelem zjištění, zda žalobce je či není dlouhodobě způsobilý vykonávat dosavadní práci, tj. důlního zámečníka na čelbě. Pro rozhodnutí zaměstnavatele o převedení na jinou práci není podstatné, z jakého důvodu pozbyl zaměstnanec dlouhodobě způsobilost konat dosavadní práci.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 31. 10. 2006, č. j. 22 Ca 11/2005 – 28, rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení a vrátil věc k dalšímu řízení. Opravným usnesením pak zvýšil částku nákladů řízení, kterou určil k úhradě žalovanému, z 4150 Kč na částku 4558.50 Kč. Podle názoru krajského soudu byla žaloba projednatelná přes názory Nejvyššího správního soudu vyjádřené v rozhodnutích sp. zn. 3 Ads 51/2006 a sp. zn. 4 Ads 81/2005. Poukázal na opačný názor zastávaný v rozhodnutí sp. zn. 2 As 5/2005. Poté vyslovil názor, že žalobce protestoval pouze vůči důvodům posudku, a pokud bylo vysloveno, že ztráta schopnosti dlouhodobě vykonávat dosavadní práci je v souvislosti s pracovním úrazem ze září 2003, nebylo důvodu, aby žalovaný o jeho návrhu na přezkoumání posudku rozhodoval, tento návrh mu (žalovanému) neměl být vůbec postupován podle § 77 odst. 5 zákona č. 20/1966 Sb. Tím mělo dojít k podstatné vadě řízení, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, krajský soud proto podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovanému pak uložil, aby žalobci nahradil náklady řízení v částce 4150 Kč, opravným usnesením zvýšené o částku DPH na 4558.50 Kč.

Proti tomuto rozsudku podal kasační stížnost žalovaný (dále též jen „stěžovatel“), a to z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Namítal především, že žalobce podal návrh na přezkoumání posudku, ve kterém výslovně požadoval jeho zrušení či změnu a současně žádal i o revizi důvodů změny zdravotní způsobilosti k práci, kterou měla být nemoc z povolání ve spojení s pracovním úrazem ze září 2003. Žalobce věděl, že jeho návrh na přezkum byl postoupen žalovanému, byl seznámen s podklady pro rozhodnutí, po celou dobu řízení mohl vzít svůj návrh na přezkoumání posudku zpět, ale neučinil tak. Pro rozhodnutí zaměstnavatele o převedení na jinou práci pak není rozhodující, z jakého důvodu pozbyl zaměstnanec dlouhodobě způsobilost konat dosavadní práci, žalovaný pouze v odůvodnění svého rozhodnutí zhodnotil i příčiny pracovního omezení. Posouzení, zda se jedná o nemoc z povolání, by bylo předmětem samostatného řízení v rámci přezkoumání posudku o uznání či neuznání nemoci z povolání podle vyhlášky č. 342/1997 Sb., kterou se stanoví postup při uznávání nemocí z povolání a vydává seznam zdravotnických zařízení, která tyto nemoci uznávají. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil, žalobu odmítl a aby mu byla uhrazena částka nákladů ve výši 4150 Kč, kterou již uhradil.

Nejvyšší správní soud především poukazuje na rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci č. j. 4 Ads 81/2005 - 125 ze dne 20. 9. 2007, ve kterém se tento senát zdejšího soudu obsáhle vyjádřil k povaze posudku o dlouhodobé ztrátě způsobilosti konat dosavadní práci; v tomto rozhodnutí dovodil zdejší soud, že takový posudek není rozhodnutím, které by podléhalo přezkumu soudu ve správním soudnictví. Ratio decidendi tohoto rozhodnutí, kterým je šestý senát v této projednávané věci vázán, spočívá v následujícím názoru:

Význam slova „posudek“ z hlediska lexikálního lze ozřejmit například pohledem do Slovníku spisovné češtiny (Akademia, Praha 2005, 4. vydání), podle něhož posudkem nutno rozumět „odborné posouzení“. Nutno tedy přijmout představu, že jde o postup či proces odborného hodnocení; máme-li se zabírat posudky lékařskými, pak nepochybně půjde o hodnocení medicínských kritérií, která buď přímo spočívají, jsou odvozena nebo alespoň úzce souvisejí se zdravotním stavem posuzované osoby. Za pomoci dalších kritérií pak může být hodnocen dopad zdravotního stavu do některých specifických důsledků. Tato lékařská činnost se označuje obvykle jako činnost posudková nebo lékařské expertizy.

Právní teorie rozvíjená na našem území se náhledům na povahu posudků nevyhýbala; vždy však uvažovala s vydáním posudku vykonavatelem veřejné správy (tato okolnost je pro následně vyvozované závěry značně významná). Podle názoru prof. Jiřího Hoetzela (in: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937, str. 271) „Úřední rozhodnutí ... jest dobře odlišiti od pouhého dobrého zdání, tedy projevů veřejných orgánů, kde bychom nehledali sporných otázek nebo právní relevance ...“, přičemž se připouštělo, že „mohou existovati posudky závazné“. Vždy však bylo uznáváno, že rozlišovat a hodnotit posudky, vyjádření a stanoviska jen podle jejich názvů (formálního projevu), není možné. V každém případě nutno uvážit jejich obsah, určení a důvod (srov. kupř. Dr. B. Voženílek, CSc.: Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě, Správní právo 4/1978, str. 197). V posledně citovaném rozboru se poukazuje na starší literární prameny, v nichž úkony typu posudků byly označovány termínem „dobrozdání“ (z něm. Gutachten) – Pražák řadil dobrozdání mezi správní úkony, jež „postrádají závaznosti jsouce určena tolika k informaci úřadů jiných“ – srov. J. Pražák, Rakouské právo správní, část první, 1905, str. 109. Posudky povětšinou mají povahu odborné lékařské rady (doporučení), popřípadě jsou podkladem pro rozhodnutí jiných orgánů či subjektů k tomu povolaných. Již v názorech projevených před desítkami let (srov. kupř. dr. A. Spálenka: Posudky vydávané zdravotnickými orgány, zejména orgány hygienické služby, in: Správní právo 1/1974 str. 25) se dovozuje, že jen „velmi zřídka by mohl vydaný posudek přímo zakládat právní vztah účastníků nebo změnu tohoto vztahu“ (ačkoli řízení může být řízením správním), „ale nevyúsťuje v rozhodnutí (správní akt), nýbrž je jen správní činností ve smyslu § 3 odst. 5 správního řádu“. Konečně teorie správního práva (srov. Hendrych D. a kol. Správní právo. Obecná část. 4 vydání. Praha: C. H. Beck 2001, str. 126) upozorňuje na existenci posudků jako prezentace odborného názoru, na rozdíl od názoru vykonavatele veřejné správy, jenž je pro jiného vykonavatele veřejné správy závazný. Právní povahu různých úkonů v posudkové činnosti nutno tedy posuzovat podle jejich obsahu a účelu, přičemž na věc lze nahlížet takto:

a) Lékařský výrok obsahuje určité odborné zjištění, zejména konstatování určitého stavu významného z medicínského hlediska. Je-li vydáván písemně, je označován zpravidla jako lékařské osvědčení (§ 21 odst. 2 zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu), popř. lékařské potvrzení nebo vysvědčení. Jde tu v podstatě o odbornou informaci o zjištěných skutečnostech.

b) V jiných případech obsahuje výrok lékaře zároveň určitý soud, který se týká zdravotnických poměrů; jde tu tedy o lékařskou radu, kterou se má (v některých případech

i musí) pacient řídit ve vlastním zájmu nebo v zájmu společnosti. Zde lze mluvit o lékařském doporučení nebo o lékařském posudku.

c) Jak lékařská osvědčení, tak i lékařské posudky mohou se v určitých případech stát právně významnými skutečnostmi. V těchto případech nabývá lékařský výrok novou kvalitu – stává se zároveň správním úkonem (aktem správy), jinak řečeno, jde o úřední postup, popřípadě o rozhodnutí. Jde tu především o otázku, kdy mají tato osvědčení a posudky vykonavatelů veřejné správy charakter odborného podkladu pro jiný orgán nebo subjekt, jenž na jejich základě vyvozuje právní důsledky, zakládající, měnící, popř. rušící práva občanů nebo organizací, kdy jde o dobrozdání lékaře k určité medicínsky relevantní otázce a kdy jsou tyto úkony správním aktem (vydaným správním orgánem), jímž se přímo zasahuje do práva kohokoliv.

d) V některých případech stanoví zdravotnické zákonodárství výslovně, že výrok lékaře obsahující určitý posudkový závěr, je zároveň rozhodnutím o právu nebo povinnostech fyzických a právnických osob (např. závazný pokyn orgánu ochrany veřejného zdraví, jímž se konstatuje sociálně medicínská nutnost a zároveň ukládá povinnost odstranit hygienické závady).

Pro posouzení předložené věci je tedy nutno vyhodnotit, jakou povahu má posudek podaný zařízením závodní preventivní péče v rámci pracovněprávních vztahů, tedy posudek vztahující se ke způsobilosti k práci za okolností vymezených souborem ustanovení pracovněprávních předpisů.

Z pracovněprávních předpisů a předpisů upravujících péči o zdraví účinných v době vydání napadeného úkonu žalovaného plyne, že povinnost chránit zdraví při práci je zákonem (zákoník práce) uložena zaměstnavateli (jako výraz ústavně garantovaného práva každého na ochranu zdraví). Z relevantních ustanovení Nejvyšší správní soud uvádí především: podle § 132 odst. 1 zákoníku práce (zákon č. 65/1965 Sb., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 274/2003 Sb., s účinností od 1. 1. 2007 nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce) je zaměstnavatel povinen zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci s ohledem na rizika možného ohrožení jejich života a zdraví, která se týkají výkonu práce. Podle § 133 odst. 1 písm. a) je zaměstnavatel povinen nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával práce, jejichž výkon by neodpovídal jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti, podle písm. b) informovat zaměstnance o tom, do jaké kategorie byla jím vykonávána práce zařazena. Podle § 28 zákoníku práce je zaměstnavatel před uzavřením pracovní smlouvy povinen seznámit zaměstnance s právy a povinnostmi, které pro něho z pracovní smlouvy vyplynuly, a s pracovními a mzdovými podmínkami, za nichž má práci konat. Podle § 133 odst. 1 písm. d) má zaměstnavatel povinnost sdělit zaměstnancům, které zdravotnické zařízení jim poskytuje závodní preventivní péči.

Podle § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce je zaměstnavatel povinen převést zaměstnance na jinou práci, pozbyl-li zaměstnanec vzhledem ke svému zdravotnímu stavu podle lékařského posudku nebo rozhodnutí orgánu státní zdravotní správy nebo sociálního zabezpečení dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci.

Podle § 46 zákoníku práce (odst. 1 písm. d/) může dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď, pozbyl-li zaměstnanec vzhledem ke svému zdravotnímu stavu podle lékařského posudku nebo rozhodnutí orgánu státní zdravotní správy nebo sociálního zabezpečení dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci.

Podmínky ochrany zdraví zaměstnanců při práci stanovilo v rozhodné zejména nařízení vlády č. 178/2001 Sb., a další řada podzákonných právních norem vydaných k provedení zákoníku práce regulujících požadavky na ochranu zdraví při určitých činnostech či na určitých pracovištích.

Podle § 40 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 130/2003 Sb.) jsou organizace (podnikající fyzické osoby a právnické osoby) povinny zajistit pro své zaměstnance závodní preventivní péči; podle § 9 odst. 2 cit. zákona platí, že možnost volby lékaře a zdravotnického zařízení se netýká závodní preventivní péče. Závodní preventivní péče je součástí léčebně preventivní péče (§ 17 cit. zákona). Podle § 18a cit. zákona závodní preventivní péče zabezpečuje ve spolupráci se zaměstnavatelem prevenci včetně ochrany zdraví zaměstnanců před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a prevenci úrazů. Ust. § 35a cit. zákona stanoví, že zařízení závodní preventivní péče provádějí odbornou poradní činnost v otázkách ochrany a podpory zdraví a sociální pohody zaměstnanců, pravidelně kontrolují pracoviště podniků, zjišťují vlivy práce a pracovních podmínek na člověka při práci, vykonávají preventivní lékařské prohlídky zaměstnanců (a vykonávají ještě některé další činnosti).

Podle § 35 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, závodní preventivní péče zabezpečuje ve spolupráci se zaměstnavatelem prevenci včetně ochrany zdraví zaměstnanců před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a prevenci úrazů.

Tato ustanovení Nejvyšší správní soud interpretuje takto:

Ve specifických poměrech závislé práce **zákonodárce ex lege ukládá** zaměstnavateli povinnost neuzavřít pracovní smlouvu s nikým, kdo by pro výkon určitého druhu práce na určitém pracovišti mohl být zdravotně nezpůsobilý. Obdobně tato povinnost platí v průběhu existence pracovněprávního vztahu (§ 133 odst. 1 písm. a/ zákoníku práce).

Obsahem ochrany zdraví při práci jako jednoho z nástrojů péče o zdraví zaměstnanců (jejímiž cíli jsou snížení nemocnosti, prodloužení produktivního času a zvýšení pracovního potenciálu) jsou opatření zamezující škodám na zdraví, které lze předpokládat: základním institutem (vedle opatření k bezpečnosti práce) pak je **závodní preventivní péče** (novým zákoníkem práce označená jako pracovnělékařská péče).

Povinnost zajistit závodní preventivní péči pro své zaměstnance mají všichni zaměstnavatelé v souvislosti s úpravou § 40 zákona č. 20/1966 Sb. (ve znění zákona č. 548/1991 Sb.) Cílem závodní preventivní péče (§ 18a cit. zákona) je zabezpečení prevence včetně ochrany zdraví před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a

prevence úrazů. Tento cíl naplňuje zaměstnavatel v součinnosti se zdravotnickým zařízením.

Rozsah činnosti, které zajišťují zdravotnická zařízení poskytující závodní preventivní péči, je vymezen v § 35a cit. zákona, v souladu s Úmluvou MOP č. 161 o závodní zdravotní péči. Podle Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 161 (vyhláška č. 145/1988 Sb.) o závodních zdravotních službách, je rozsah pracovně lékařských služeb definován v čl. 5 (zejména stanovit a vyhodnocovat nebezpečí, která ohrožují zdraví na pracovištích, dohlížet na činitele v pracovním prostředí a pracovní zvyklosti, které mohou ovlivňovat zdraví pracovníků, poskytovat poradenství, dohlížet na zdraví pracovníků v souvislosti s prací); podle čl. 10 má být personál poskytující závodní zdravotní služby plně pracovně nezávislý na zaměstnavateli, pracovnících a jejich zástupcích, se zřetelem k funkcím uvedeným v čl. 5 Mezinárodní organizace práce vydala rovněž Doporučení č. 171 o zdravotních službách při výkonu práce, v němž např. v čl. 11 vymezuje situace, za nichž je v zájmu ochrany zdraví zaměstnanců vhodné posuzovat jejich zdravotní stav; jednou z takových situací je opakovaná pracovní neschopnost (odst. 1 písm. c/). Toto doporučení se rovněž vyslovuje v části III. k možným způsobům organizace závodní preventivní péče, přičemž vymezuje pět možností, na prvním místě počítá s tím, že sám zaměstnavatel bude tuto péči organizovat.

Podle Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 155 (vyhláška č. 20/1989 Sb.), o bezpečnosti a zdraví pracovníků a o pracovním prostředí, je třeba (čl. 7) ve vhodných intervalech prověřovat stav bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovního prostředí.

Povinnosti uložené zákonem zaměstnavateli tak může tento subjekt vykonávat jediné a pouze při využití odborníků – lékařů v oboru pracovního lékařství, neboť zákon ukládá i povinnosti, které bez součinnosti s odborníkem nemůže zaměstnavatel naplnit. Zdravotnické zařízení poskytující zaměstnavateli závodní preventivní péči (ale i vůči zaměstnancům a jejich zástupcům), má **postavení odborného poradce** (srov. kupř. řadu publikovaných statí MUDr. Dany Kuklové, CSc., nyní v Centru pracovního lékařství Státního zdravotního ústavu, např. namátkově časopis Práce a mzda č. 5/2002). Tento poradce má za úkol připravit odborný náhled na otázky ochrany zdraví při práci, a tím přispět k rozhodování přímých účastníků pracovněprávních vztahů a naplňování povinností, které jim přímo ze zákona plynou. V právě citované statí je možno se seznámit s kritikou dosavadního vnímání činnosti závodní preventivní péče jako orgánu rozhodujícího o naplňování povinností ukládaných zaměstnavateli a někdy dokonce orgánu dozorujícího podmínky na pracovišti.

Zajištění komplexu závodních zdravotních služeb ve smyslu Úmluvy MOP č. 161 vyžaduje spolupráci lékařů, osob odborně způsobilých prevenci rizik bezpečnosti práce, akreditovaných a autorizovaných osob pro měření rizikových faktorů a dalších odborníků. Jen takový přístup umožňuje zaměstnavateli poskytnout jistotu odborného přístupu při plnění povinností, které mu plynou ze zákona. Zajištění závodní preventivní péče tak může spočívat na existenci smlouvy o poskytování závodní zdravotní péče se zdravotnickým zařízením, nevylučuje se ani zajištění této péče zaměstnáváním zdravotnických pracovníků přímo zaměstnavatelem, jenž pak bude sám provozovat zdravotnické zařízení podle zákona č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních

zdravotnických zařízeních. Při provozu zařízení ovšem musí být respektována odborná nezávislost zdravotnických pracovníků na zaměstnavateli požadovaná čl. 10 Úmluvy MOP č. 161. Nelze přehlédnout, že v právním prostředí úpravy vztahů vznikajících mezi zaměstnavateli a zařízeními závodní preventivní péče stále chybí zákon o pracovnělékařské péči či vtělení této materie do zákona o zdravotní péči (či jiné normy obdobné povahy). Nicméně o koncepčním vymezení oboru pracovního lékařství (srov. existenci Společnosti pracovního lékařství České lékařské společnosti J. E. Purkyně a její internetové stránky, včetně publikované Koncepce oboru pracovní lékařství) v intencích zákonné úpravy (zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializační způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta – příloha: obory specializačního vzdělávání lékařů) není pochyb. Přes absenci dlouho očekávané normy pro závodní preventivní péči však nelze mít za to, že existuje takové právní vakuum, jež by vzbuzovalo pochybnosti mající ústavní rozměr. Jak shora obsáhle rozvedeno, obsah závodní preventivní péče je zákonem vymezen, a to jak zákonem č. 20/1966 Sb., tak zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví – zde zejména z hlediska práce v riziku, jeho vymezení a stanovení právních souvislostí; řada podrobností je stanovena prováděcími předpisy, a to včetně již nepochybně zastaralých směrnic Ministerstva zdravotnictví č. 49/1967 Věst. MZ, o posuzování zdravotní způsobilosti k práci – na jejich právní povaze jako právního předpisu však ani v mezidobí nastalé zásadní společenskoprávní změny nic nezměnily (svědčí o tom kupř. poslední novelizace těchto směrnic provedená zákonem č. 61/2000 Sb., o námořní plavbě). Důležité je to, že z těchto směrnic již nelze v současné době dovozovat originární uložení povinností, ty jsou založeny v komplexu shora uvedených zákonů.

Jedním ze základních komponentů závodní preventivní péče podle shora uvedeného rozsahu je dohled nad zdravím zaměstnanců, který se vnějškově projevuje jako provádění lékařských preventivních, periodických, řadových, mimořádných a výstupních prohlídek zaměstnanců za účelem posouzení způsobilosti k práci v konkrétních pracovních podmínkách, a vystavování posudků o zdravotní způsobilosti k práci. Rozsah vyšetření plyne pak z cit. Směrnice, zákona o ochraně veřejného zdraví či z rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví. Základním cílem oboru pracovního lékařství přitom je prevence poškození zdraví zaměstnanců vlivem práce, podpora zdravého životního stylu, případně udržení zdravotní způsobilosti k práci a dlouhodobé udržení pracovní schopnosti (srov. koncepci oboru pracovní lékařství na www.pracovni-lekarstvi.cz).

Ústavně garantované právo na ochranu zdraví je tedy v pracovněprávních vztazích zajištěno prostřednictvím povinností zákonem uložených zaměstnavateli, který rovněž nese za plnění těchto povinností odpovědnost (orgán ochrany veřejného zdraví může sankcionovat pochybení v oblasti zajištění závodní preventivní péče – srov. § 92 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví). Nutno zdůraznit několik právních aspektů tohoto principu: jednak jde o povinnosti plynoucí zaměstnavateli ex lege (nezaměstnávat zdravotně nezpůsobilé zaměstnance, přeradit na jinou práci toho, kdo pozbyl dlouhodobě způsobilosti konat dosavadní práci). V konkrétním posuzovaném případě (§ 37 odst. 1 písm. a/ zákoníku práce) právní norma stanoví povinnost zaměstnavatele převést na jinou práci zaměstnance, je-li splněna hypotéza normy (dlouhodobá ztráta zdravotní způsobilosti). Jde o konstrukci zcela obvyklou, kdy norma objektivního práva dává ipso iure vzniku subjektivní povinnosti; rovněž je obvyklé, že norma stanoví podmínky, za

kterých subjekt nabude povinností předvídaných zákonem. Podmínky, na které zákon váže vznik subjektivních povinností, jsou právními skutečnostmi, tedy skutečnostmi, které musí nastat, aby se někdo stal subjektem povinností, které jsou obecně pro skutkovou situaci stanoveny v zákoně.

Posudek zařízení (lékaře) závodní preventivní péče je odborným dobrozdáním o naplnění hypotézy uvedené v citované normě zákoníku práce; tento lékař svůj odborný náhled podává při znalosti pracovních podmínek, zdravotního rizika práce a zdravotního stavu posuzované osoby. Jde ve shora uvedeném smyslu právních předpisů o závodní preventivní péči o službu poskytovanou zaměstnavateli, aby ten byl s to dostát svým zákonným povinnostem. Lékař závodní preventivní péče (zařízení) tedy v žádném případě nevystupuje jako osoba, které bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy. Lékař závodní preventivní péče je součástí odborného servisního pracoviště, které ze zákona je povinen zaměstnavatel zajišťovat, aby dostal svým povinnostem na úseku ochrany zdraví při práci. Orgánem moci výkonné, kterému je svěřen dozor nad zajišťováním péče o ochranu zdraví při práci, jsou orgány ochrany veřejného zdraví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (krajské hygienické stanice vykonávají podle § 82 odst. 2 cit. zákona státní zdravotní dozor nad ochranou zdraví při práci a nad plněním povinnosti zajistit závodní preventivní péči).

V této souvislosti nutno vyjasnit postavení zaměstnance, jehož zdraví při práci je chráněno; (pokud jde o zaměstnavatele, je zřejmé, že posudek o ztrátě způsobilosti vykonávat dosavadní práci neukládá zaměstnavateli přímo žádnou povinnost, ta plyne ex lege) – především je třeba zdůraznit, že odborné vyjádření lékaře preventivní závodní péče samo o sobě vůbec neingeruje do práv a svobod zaměstnance, je, jak shora uvedeno, pouze dobrozdáním určeným zaměstnavateli. Ochrana zdraví je zde zprostředkována přes třetí osobu, která musí činit, co jí zákon přikazuje, a zaměstnanec nemůže jakkoliv účinně učinit právo na ochranu svého zdraví (které realizuje třetí osoba) „zadatelným“ či „zcižitelným“ v tom směru, že by jeho vůle mohla jakkoli ovlivnit postup zaměstnavatele, jenž je naopak povinen jeho zdraví chránit i proti jeho vůli. Zákon (zákoník práce) tak činí přímou vazbu pouze mezi zaměstnavatelem a odborným názorem lékaře, který si zaměstnavatel je povinen obstarat, aniž by ovšem takovýto posudek ukládal zaměstnavateli jakoukoli povinnost (ta plyne ze zákona, je-li naplněna hypotéza normy). Takováto konstrukce je ovšem navýsost logická, vezmeme-li v úvahu, jakým způsobem je definována zákoníkem práce zaměstnavatelova odpovědnost za škody na zdraví zaměstnance. Nelze připustit, aby zaměstnanec setrval na své pracovní pozici tak dlouho, až dojde k trvalému poškození zdraví v důsledku výkonu určité práce za určitých podmínek, které jsou předvídatelné, právě a jen z vůle zaměstnance. Zaměstnanec nemá žádné ústavně garantované právo, aby navždy za všech okolností mohl vykonávat práci, pro kterou uzavřel pracovní smlouvu.

V této souvislosti není bez významu, jak Nejvyšší soud i Ústavní soud posuzoval dotčení na právu podle čl. 26 Listiny na svobodu volby povolání pod sp. zn. 2 Cdon 1130/97 a sp. zn. II. ÚS 547/98 (Sb. n. u. Svazek 14 Usnesení č. 30 str. 295): „... právo na svobodnou volbu povolání neznamena neměnnost vykonávaného zaměstnání a zákaz jednostranného rozvázání pracovního poměru. Listina přiznává každému právo na svobodnou volbu povolání, obsahem tohoto práva je však pouze oprávnění jedince rozhodnout se, v jaké

oblasti lidských činností by chtěl realizovat svou pracovní schopnost a o takové povolání se ucházet, resp. získávat přípravu pro výkon takového povolání. Na druhé straně je třeba si uvědomit, že skutečnost, zda vybrané povolání bude skutečně vykonávat, je při výkonu závislé práce výsledkem dohody s budoucím zaměstnavatelem, tj. výsledkem uzavření pracovní smlouvy a vzniku pracovního poměru. Článek 26 Listiny zakotvující právo na svobodnou volbu povolání v sobě nezahrnuje záruku, že by jedinec vybrané povolání také musel získat. Taková záruka by byla omezením práva druhé strany pracovního vztahu, tj. zaměstnavatele, která má právo svobodně „podnikat“, což zahrnuje i možnost vytvářet si k této činnosti potřebný pracovní kolektiv. Samozřejmě Listina poskytuje i ochranu existujícím pracovním vztahům tím, že v čl. 26 odst. 3 větě první stanoví právo každého získávat prostředky pro své životní potřeby prací s tím, že podle čl. 41 odst. 1 Listiny je možno se domáhat tohoto práva pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Takovým zákonem je zákoník práce, který sice chrání stabilitu pracovních poměrů, nikoliv však absolutně. Pracovněprávní úprava připouští, že existující pracovní poměry mohou být ukončeny, vždy však jen způsobem, který je příslušným zákonem upraven. Z toho je nutno dovodit, že výpověď z pracovního poměru není a ani nemůže v žádném případě být porušením práva na svobodnou volbu povolání.“ V této souvislosti také Nejvyšší soud judikoval (sp. zn. 2 Cdon 1130/97), že „rozhodnutí zaměstnavatele o organizační změně je skutečností (faktickým úkonem), který je hmotněprávním předpokladem pro právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví a která není sama o sobě způsobilá přivodit následky v právních vztazích účastníků pracovněprávního vztahu. Rozhodnutím o organizační změně se lze zabývat v řízení podle § 64 zákoníku práce jako jedním z předpokladů, které zákoník stanoví pro platnost výpovědi podle § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, a to vzhledem k okolnostem existujícím v době dání výpovědi; skutečnostmi, které nastanou ex post po učiněném úkonu, se zabývat nelze“.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela obdobná situace nastává v případě aplikace ust. § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce: důvodem pro změnu druhu práce jsou zdravotní problémy zaměstnance, relevantním právním úkonem je úkon zaměstnavatele jako strany soukromoprávního vztahu, kterému zákon ukládá takto postupovat, je-li naplněna hypotéza normy, to znamená, že zde existuje naprostá obdoba výpovědi v případě organizačních změn osvětlená shora uvedenými rozhodnutí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

Jaký konkrétní postup zvolí zaměstnavatel v případě, že lékař zdravotně preventivní péče usoudí, že jeho zaměstnanec není již dlouhodobě způsobilý vykonávat dosavadní zaměstnání, nelze paušálně předvídat. Především musí zaměstnanci přidělit jinou práci odpovídající jeho zdravotní způsobilosti, anebo, nemá-li volné pracovní místo odpovídající zdravotnímu stavu zaměstnance, vzniká překážka na straně zaměstnavatele podle § 130 zákoníku práce a zaměstnanci náleží náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku. Dalším důsledkem pak je případně vznik výpovědního důvodu podle § 46 odst. 1 písm. d) zákoníku práce. Pokud zaměstnavatel přidělí zaměstnanci práci, která odpovídá jeho novému zdravotnímu stavu, obdrží zaměstnanec mzdu odpovídající vykonávané práci. Nárok na doplatek do průměrného výdělku by však měl jedině v případě, jestliže by jeho mzda na nové práci byla nižší v důsledku ohrožení nemocí z povolání, karantény, odvracení živelní události nebo kdyby jinou práci mohl vykonávat po pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. V případě dlouhodobé ztráty zdravotní způsobilosti nastává pro zaměstnavatele možnost (nikoliv povinnost) skončit pracovní poměr výpovědí podle § 46

odst. 1 písm. d) zákoníku práce. Pokud by zaměstnavatel nepřevodl zaměstnance na jinou práci v době do 15 dnů ode dne předložení lékařského posudku, může zaměstnanec podle § 54 odst. 1 zákoníku práce okamžitě zrušit pracovní poměr ze zdravotních důvodů. Takový zaměstnanec má nárok na náhradu mzdy ve výši průměrného výdělku za výpovědní dobu.

Lze tedy dovodit, že posudek o zdravotní způsobilosti k práci v projednávané věci nebyl vydán správním orgánem při rozhodování o právech a povinnostech v oboru veřejné správy; jednalo se o dobrozdání smluvního partnera zaměstnavatele poskytujícího závodní preventivní péči jemu i jeho zaměstnancům o naplnění hypotézy normy § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci. Především nutno zdůraznit postavení zařízení (lékaře) zdravotní preventivní péče jako odborného poradce zaměstnavatele, nikoli jako vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech; výklad, v němž by soud nadal služby zdravotně preventivní péče vrchnostenským charakterem, by potřel zcela jejich smysl a účel, jak plynou ze shora podaných zákonných norem i mezinárodního práva (smluv, jimiž je Česká republika vázána). Takový přístup by byl zcela poplatný dřívějšímu nazírání na poskytování lékařské péče jako paternalistického aktu, včetně formálního pojetí jako „rozhodování o zdravotním stavu“. K tomu je vhodné poukázat na změnu ustanovení § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu. Zatímco při pojetí typickém pro éru státního dirigismu i v oblasti zdravotní péče bylo typické, že zákon stanovil, že lékaři rozhodují při výkonu zdravotní péče o právech a povinnostech občanů týkajících se jejich zdraví, po roce 1989 (srov. § 77 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb.) došlo k zásadní koncepční změně v nazírání na postavení lékaře ve vztahu k pacientovi (i zaměstnavateli) – zdravotnická zařízení vydávají prostřednictvím lékařů při výkonu zdravotní péče na základě posouzení zdravotního stavu pacienta posudky. Současně je ze znění odstavce 2 téhož ustanovení čitelné, že nejde - aplikováno na posuzovanou věc o - úkon, kterým by se snad konstituovala práva či povinnosti pacienta (cit. zákon hovoří o pacientovi, k jehož zdravotnímu stavu byl posudek vydán) anebo zaměstnavatele (zákon hovoří o osobách, pro které v souvislosti s vydáním tohoto posudku vyplývají povinnosti, nikoliv tedy o aktu, který by povinnosti konstituoval).

Nejvyšší správní soud ovšem nepochybuje, že při vydávání posudku bylo nutno respektovat § 3 odst. 5 správního řádu, tj., že je na místě přiměřené použití základních pravidel řízení upravených v § 3 odst. 1 až 4 správního řádu (zákon č. 67/1967 Sb.). Tak bude na místě aplikovat zásadu zákonnosti (zde nutno pouze na okraj připomenout již konstantní judikaturu Nejvyššího soudu, jenž dovodil, že lékařem příslušným k vydání posudku je lékař závodní preventivní péče - srov. rozhodnutí sp. zn. 21 Cdo 1936/2004). Obsah posudku pak musí být v souladu s právními předpisy. Zásada součinnosti lékaře vydávajícího posudek se zaměstnancem vyžaduje, aby mu byla dána možnost hájit své zájmy (a to účinně), možnost vyjádřit se k podkladům, uplatnit návrhy, nahlédnout do spisu apod. Při vydávání posudku je nutno rovněž postupovat bez zbytečných průtahů a vycházet ze spolehlivě a úplně zjištěného skutkového stavu věci. Posudkově významné skutečnosti se odvíjejí od objektivizace zdravotního stavu a specifických důsledků z tohoto stavu vyplývajících pro možnost výkonu dosavadní práce. Zákon o zdraví lidu pak přiznává zaměstnanci i zaměstnavateli právo žádat přezkum posudku vedoucím zdravotnického zařízení a posléze i správním orgánem, který vydal rozhodnutí o registraci zdravotnického zařízení nebo je jeho zřizovatelem. Důvod, pro který je možno žádat

přezkum, formuluje zákon značně široce („má-li za to, že posudek je nesprávný“ - § 77 odst. 2 cit. zákona). Pod tento důvod podle názoru rozšířeného senátu Nejvyššího právního soudu možno subsumovat v podstatě jakékoli námitky procesní či hmotněprávní.

Lékařský posudek tak podléhá přezkumu v dalších dvou instancích, v nichž lze napravovat jak formální, tak materiální vady posudku. Pro řízení před správním orgánem se použije správní řád. 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. Není to ovšem zcela ojedinělý případ, kdy se pro určitý postup volí procesní pravidla obvykle užívaná pro rozhodování o právech a povinnostech, přestože o takovou situaci fakticky nejde. Formální užití procesních pravidel ovšem z určitého úkonu rozhodnutí v definici § 65 odst. 1 s. ř. s. učinit nemůže.

Veřejná subjektivní práva, která mají být ve správním soudnictví ochráněna, jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále na práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a na práva podílet se na správě věcí veřejných. Zákoník práce přímo (ipso facto) ukládá zaměstnavateli určité povinnosti typu veřejnoprávního, a to zajistit ochranu zdraví svých zaměstnanců, a to za použití různých nástrojů, některé přitom přímo předepisuje (zajistit závodní preventivní péči). Nesouhlas zaměstnance, který má opět ex lege povinnost se podrobit určitým opatřením, na tom nemůže nic změnit. Vztah zaměstnance a zaměstnavatele je poměrem práva soukromého, posudkem lékaře hodnotícím zdravotní způsobilost zaměstnance (způsobilost k práci) není zasazena veřejnoprávní sféra žalobce, tím méně sféra práva na volbu povolání; nikdo nemá právo získat jakékoliv zaměstnání, které by mu konvenovalo podle jeho představ, ani si je trvale udržet (srov. shora podaný výklad čl. 26 Ústavním soudem). Zaměstnavatel jako podnikatel naopak volí z různě širokého spektra uchazečů ty osoby, které pro něj vytvoří žádoucí pracovní tým. Zákoník práce v našich podmínkách byl často kritizován pro svou rigidnost právě s ohledem na omezení týkající se dispozic souvisejících se vznikem, změnou a skončením pracovněprávních vztahů. Právo na volbu povolání nelze vykládat tak, že jedinec má právo být zaměstnán tam, kde se mu to z určitých důvodů líbí. Hornictví v minulosti představovalo zaměstnání s mimořádnou společenskou a ekonomickou prestiží; v tržních podmínkách současné ekonomiky ovšem představuje jen jednu z možností uplatnění – žalobcova kvalifikace nesporně umožňuje výkon práce v dole i v jiných podmínkách, než jako zámečnick v čelbě. Rizika vzniku chorob z povolání či pracovních úrazů a z toho plynoucí ekonomické zátěže nelze přenášet na zaměstnavatele s případným poukazem na právo na volbu povolání; takový závěr je absurdní. Z obsahu správního spisu a soudního spisu je pak zřejmé, že na jedné straně žalobce tvrdí, že v dole může pracovat ve stejném pracovním zařazení, na straně druhé ovšem pro případ, že by bylo postaveno najisto, že tomu tak není, pak jako jediný důvod uznává nemoc z povolání ve spojení s pracovním úrazem, přičemž současně usiluje o přiznání invalidního důchodu. Jeho postoje jsou tedy značně nekonzistentní a ukazují na motivace, které primárně nespočívají v obavách o zdravotní stav ani v obavě ze zásahu do práva na svobodnou volbu povolání.

Posudek lékaře o zdravotní způsobilosti k práci sám o sobě nijak nemění právní sféru žalobce (a nadto není vydán žádným „správním orgánem“ - viz shora - nadaným rozhodovat o právech a povinnostech) - pokud by nebyl zaměstnavateli předložen, a to z jakýchkoli důvodů, pak právní sféra žalobcova nijak netrpí. Teprve předložením zaměstnavateli tento subjekt zjistí, že hypotéza normy jako její skutková část byla naplněna a on je povinen stanoveným způsobem konat. Platnost jeho soukromoprávního úkonu pak může být předmětem občanského soudního řízení (k tomu dále). Dobré zdání lékaře (posudek o způsobilosti k práci) je založen na vysoce odborném posouzení zdravotního stavu a znalosti konkrétních pracovních podmínek, jde tedy o zkoumání skutkových okolností na odborném podkladu, nikoli o rozhodování o právním postavení žalobce. Jakýkoli další přezkum posudku soudem by pak mohl spočívat zásadně jediné pouze v obstarání dalšího znaleckého nálezu a jeho převzetí, pokud by netrpěl zcela evidentními logickými rozpory, neboť soud na odborných závěrech sám nemůže ničeho změnit. Otázka tedy stojí mimo jiné tak, zda by i další instance, byť soudní, mohla přinést na věc samu jiný náhled a v čem by právě znalec ustanovený soudem byl nezávislejší než lékař závodní zdravotní péče, vedoucí zdravotnického zařízení, či správní úřad, jenž rozhodl o registraci takového zařízení disponujícími příslušnými odborníky v oboru pracovního lékařství, nemluvě o možnosti již v tomto řízení (před správním úřadem) požadovat doplnění skutkového stavu znaleckým posudkem. Soud se má zabývat otázkami právními a jejich aplikací na zjištěný skutkový stav věci; zde by však docházelo k tomu, že by soud žádnou právní úvahu vůbec nevedl, nýbrž by jediné a pouze ověřoval, a to nezbytně za pomoci znalce z oboru pracovního lékařství, zda skutková část normy byla naplněna. Takovýto „přezkum“ omezený výlučně na ověřování skutkových zjištění by neměl ve správním soudnictví obdoby, a ostatně soudu by pro to ani nebylo třeba za situace, kdy jde pouze a výlučně o otázky, které může odpovědět pouze lékař z oboru pracovního lékařství. Otázkou pak je, zda je potřeba ještě třetí přezkum posudku, tedy zda čtvrtý lékařský názor bude dávat větší záruky správnosti lékařského názoru; přitom je třeba zdůraznit, že úprava § 77 zákona č. 20/1966 Sb., o zdraví lidu, dává přezkum do rukou orgánu, jenž není nijak spjat se zaměstnavatelem a jeho odborným poradcem - zařízením závodní preventivní péče.

Lze tedy uzavřít, 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 stěžovatel legitimován, stejný závěr však platí z důvodů shora rozvedených obecně i pro zaměstnavatele.

Pro ucelenost obrazu složitosti vztahů vznikajících při posuzování zdravotního stavu a jejich značné variabilitě možno pouze připomenout, že Ústavní soud konstantně stvrzoval jako správný náhled zdejšího soudu na posudky o nemocech z povolání a pracovních úrazech vydávané pro účely pracovněprávní, které ve správním soudnictví rovněž nejsou přezkoumávány, byť jsou zde odlišnosti v pracovněprávním nároku, který může postižený zaměstnanec uplatňovat u soudu. Zdejší soud také judikuje, že rozhodnutí

lékaře o uznání dočasné pracovní neschopnosti (což je rovněž typ posuzování způsobilosti k práci) nepodléhá soudnímu přezkumu (srov. sp. zn. 2 As 16/2004).

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. V této souvislosti lze poukázat například na odborné (znalecké) posudky v oboru znečištění vod či ovzduší ozřejmující skutková zjištění v řízení o správních deliktech (pokuty za znečištění vody či ovzduší), z nichž nepochybně bude lze vyvozovat, že odpovědnost za delikt bude dána.

Nejvyšší správní soud se v důsledku shora podaných důvodů 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. Krajský soud tedy posoudil nesprávně úkon učiněný podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb. jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a zabýval se meritem věci, ačkoli měl návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s.

Mimo rámec tohoto odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že se se zrušujícím výrokem ve vztahu k rozhodnutí žalovaného neztotožňuje i z dalších důvodů; v podstatě souhlasí s argumentací stěžovatele a dodává: žalobce nepochybně žádal přezkum posudku v celém rozsahu, přičemž tvrdil, že příčinou zdravotních potíží je nemoc z povolání ve spojení s pracovním úrazem. Nejvyšší správní soud zastává názor, že pro právní postavení žalobce ve vztahu k zaměstnavateli nejsou tyto příčiny, byť v posudku vyjádřené, nikterak určující. Uznat nemoc z povolání lze jen postupem podle vyhlášky č. 342/1997 Sb., jak správně uvedl stěžovatel, a pokud jde o pracovní úraz, pak jeho existence je významná pro případnou odpovědnost zaměstnavatele za škodu, přičemž ovšem důkazní břemeno v případném občanskoprávním sporu by nesl žalobce (pokud by škoda spočívala například v náhradě za ztrátu na výdělku po dobu pracovní neschopnosti nebyla nahrazena zaměstnavatelem dobrovolně). Příčinná souvislost mezi úrazem a ztrátou dlouhodobé způsobilosti vykonávat dosavadní práci pro účely převedení na jinou práci je irelevantní. V posuzované věci pak opravdu není vůbec zřejmé, zda rozsah zdravotního postižení vyplývá z úrazu nepochybně nebo aspoň s vysokou pravděpodobností, úrazový děj nebyl nijak hodnocen ve vztahu k druhu a rozsahu zdravotního postižení, není zřejmé, zda a jak byly splněny pracovněprávní povinnosti související s pracovním úrazem. Ovšem s ohledem na shora uvedené tyto okolnosti mohou mít stěžejní význam pro zcela jinou oblast vztahů mezi žalobcem a zaměstnavatelem, a to pro oblast odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání. Navíc není zřejmé, k jakému dalšímu řízení krajský soud žalovanému věc vrátil, když zastával názor, že řízení nemělo vůbec probíhat.

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 věty první za středníkem s. ř. s.

Nejvyšší správní soud současně s odmítnutím návrhu musel rozhodnout i o nákladech řízení, včetně nákladů toho řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. V případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. V řízení o kasační stížnosti byl úspěšný žalovaný jako stěžovatel, ovšem v tomto řízení mu žádné podstatné náklady nevznikly, takže nebylo třeba ukládat žalobci jejich náhradu. Výrok o povinnosti stěžovatele nahradit žalobci náklady řízení před krajským soudem byl zrušen, tedy zanikl titul, pro který bylo plněno a stěžovatel může po právu požadovat vrácení této částky, na základě výroku III. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 26. března 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu