

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **V. P.**, zastoupené JUDr. Radomírem Pickem, bytem tamtéž, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2008, č. j. 2007/62310 – 33, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2009, č. j. 2 Cad 59/2008 – 30,

t a k t o :

- I. Ústavnímu soudu **se předkládá** návrh na zrušení ustanovení § 70 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve slovech „**zdravotního stavu osob nebo**“.
- II. Řízení **se** na dobu do rozhodnutí Ústavního soudu o podaném návrhu **přerušuje**.

O d ů v o d n ě n í

I.

Dosavadní průběh řízení a důvody předložení věci

1) Rozsudkem ze dne 6. února 2009, č. j. 2 Cad 59/2008 – 30 zrušil Městský soud v Praze rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20. 3. 2008, č. j. 2007/62310 – 33, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Úřadu práce v Olomouci ze dne 10. 9. 2007, č. j. SŘ/2007/61 – OL, a toto rozhodnutí potvrzeno. Předmětem správního řízení zahájeného na žádost žalobkyně bylo posouzení, zda jmenovaná je osobou zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Po provedeném dokazování dospěly oba správní orgány k závěru, že žalobkyně takovou osobou není.

2) Městský soud v Praze v rámci přezkumného řízení soudního vyhodnotil posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí vypracovaný k posouzení zdravotního stavu žalobkyně v rámci odvolacího řízení jako neúplný a nepřesvědčivý,

navíc zpracovaný komisí v nesprávném složení. Ve zrušujícím rozsudku proto závázal správní orgán k vypracování doplňujícího posudku a k novému rozhodnutí ve věci.

3) Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, v níž namítal, že posudek Posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 29. 2. 2008, o němž opíral své rozhodnutí, vytýkanými vadami netrpí. Navrhl proto, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

4) Šestý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž věc připadla dle rozvrhu práce, se v rámci řízení o podané kasační stížnosti zabýval nejprve otázkou, zda rozhodnutí o přiznání statutu osoby zdravotně znevýhodněné vůbec podléhá soudnímu přezkumu. Zjistil přitom, že k této otázce se vyslovil již čtvrtý senát ve svém rozsudku ze dne 17. 2. 2010, č. j. 4 Ads 168/2009 – 86. Podle jeho názoru *„rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neuznání žadatele osobou zdravotně znevýhodněnou, které bylo vydáno podle § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, představuje úkon správního orgánu, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby a který sám o sobě neznamená právní překážku výkonu povolání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, a proto je podle § 70 písm. d) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání.“*

5) S uvedeným názorem se šestý senát neztotožnil, a proto předložil věc podle § 17 s. ř. s. rozšířenému senátu. Odlišný právní názor šestého senátu se opírá o přesvědčení, že rozhodnutí úřadu práce (případně Ministerstva práce a sociálních věcí jakožto odvolacího orgánu) o uznání žadatele za osobu zdravotně znevýhodněnou podle § 67 zákona o zaměstnanosti nemůže být vyloučeno ze soudního přezkumu z důvodů, které dále vyložil.

6) Je nesporné, že rozhodnutí správního orgánu (v dřívějších dobách nazývané rozhodnutím o změně pracovní schopnosti) spočívá do značné míry, ba do míry naprosté, na posouzení lékařem či posudkovou komisí MPSV; posouzení pak vychází z kritérií určených v § 67 zákona o zaměstnanosti. Jak je obvyklé v situacích, kdy posudkoví lékaři odvětví sociálního zabezpečení činí závěry na pomezí skutkových zjištění a právních hodnocení, přejímají jejich výroky orgány rozhodující v meritu, jsou-li posudky „úplné a přesvědčivé“. Takové případy jsou zejména ve sféře sociální ochrany zcela běžné. Samotné posudky nejsou ve správním soudnictví přezkoumávány, jsouce nahlíženy jako odborné posouzení právními předpisy stanovených kritérií zdravotního postižení (a nemajíce podle posledního vývoje judikatury zdejšího soudu ani charakter závazného stanoviska podle § 149 správního řádu - srov. rozsudek ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 - 59, pro účely příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, princip je ovšem tentýž ve všech subsystémech sociální ochrany). Přezkoumání pak podléhají konečná rozhodnutí o dávkách či službách, v závislosti na tom, jaké právo chráněné normami ústavního pořádku vyjadřují (či zajišťují). Pokud existuje právo chráněné některým z ustanovení hlavy čtvrté Listiny (hospodářská, sociální a kulturní práva) anebo chráněné mezinárodními závazky České republiky na základě smluv podle čl. 10 Ústavy, pak podle přesvědčení šestého senátu nelze takové rozhodnutí z přezkumu soudem vyloučit, byť by i mohlo formálně naplňovat dikci některé z kompetenčních výluk s. ř. s. Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod totiž nesmí být

z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

7) Šestý senát přitom dospěl k závěru, že existuje takové právo přiznané předpisy ústavního pořádku a mezinárodními smlouvami osobám se zdravotním postižením, které je nutno v projednávané věci aplikovat. Jde o čl. 29 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jenž stanoví, že mladiství a osoby zdravotně postižené mají právo na zvláštní ochranu v pracovních vztazích a na pomoc při přípravě k povolání; podrobnosti stanoví zákon (odst. 3). Tímto zákonem je právě zákon o zaměstnanosti, jenž v části třetí, a to v ust. § 67 a násl. upravuje „Zaměstnávání osob se zdravotním postižením“. Zvýšená ochrana na trhu práce (§ 67 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) je pak zaručena vedle osob uznaných plně či částečně invalidními též osobám, které jsou rozhodnutím úřadu práce uznány zdravotně znevýhodněnými. Vedle opatření směřovaných přímo vůči těmto osobám pak zákon o zaměstnanosti upravuje soustavu opatření ve vztahu k zaměstnavatelům takových osob, včetně jejich významných povinností při zaměstnávání osob se zdravotním postižením (vedle toho nelze pominout, že existuje soustava daňových zvýhodnění pro tyto zaměstnavatele osob se zdravotním postižením - srov. § 35 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Dílčí prvky ochrany na trhu práce jsou pak také obsaženy v zákoníku práce (zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, např. § 48).

8) Vedle článku 29 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je nutno dále zmínit z mezinárodních závazků České republiky čl. 15 odst. 2 Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb. m. s.), která ukládá smluvním stranám přijmout „vhodná opatření k umístění zdravotně postižených osob do zaměstnání, zejména pomocí specializovaných zprostředkovatelen práce, zařízení pro chráněné zaměstnání a vhodnými způsoby stimulace zaměstnavatelů k přijetí zdravotně postižených osob do zaměstnání“ a v neposlední řadě též Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 159 (o pracovní rehabilitaci a zaměstnávání invalidů) publikovanou pod č. 72/1985 Sb.

9) Není přitom žádných pochyb, že zvýšená ochrana na trhu práce představuje pro osoby se zdravotním postižením základní nástroj umožňující jejich zapojení do společnosti; přiznání statusu osoby zdravotně znevýhodněné je pak „branou“, která otevírá možnosti stanovené předpisy o zaměstnanosti např. pro oblast pracovní rehabilitace. Nebude-li takové rozhodnutí neuznávající tento status přezkoumáno soudem, neexistuje možnost, jak se domoci ústavně garantovaného práva na zvýšenou ochranu na trhu práce. V tomto ohledu se pak zdá i jako nepřiměřeně restriktivní výklad zaujatý čtvrtým senátem ve shora citovaném rozsudku, pokud nespátroval v rozhodnutí, kterým nebyl přiznán status osoby se zdravotním znevýhodněním, překážku pro výkon povolání či zaměstnání. Takové zamítavé rozhodnutí tuto překážku vytváří, neboť definitivně odnímá možnost je vykonávat za určitých zvýhodněných podmínek.

10) Šestý senát tedy zastává názor, že potřeba soudní ochrany ústavně garantovaného práva na zvláštní ochranu v pracovních vztazích pro osoby se zdravotním postižením by měla vést buď k nepoužití výluky obsažené v § 70 písm. d) s. ř. s., anebo k takovému jejímu ústavně konformnímu výkladu, jenž bude takové rozhodnutí jako je v posuzované věci, považovat za „překážku výkonu povolání či zaměstnání“ za ústavně garantovaných podmínek zvláštní ochrany.

II. Posouzení věci rozšířeným senátem

11) Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou své pravomoci rozhodnout o předložené věci. Zde dospěl k závěru, že právní názor, který zaujal šestý senát k otázce možného soudního přezkumu rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou, je odlišný od právního názoru vysloveného již v rozsudku čtvrtého senátu citovaného výše. Podmínky ustanovení § 17 s. ř. s. jsou tak splněny.

12) Dále se již zabýval meritem věci, tedy posouzením otázky, zda rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou podle § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti podléhá soudnímu přezkumu či nikoliv.

13) Ve shodě se šestým senátem má rozšířený senát za to, že rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou je typem rozhodnutí, které je závislé výhradně na posouzení zdravotního stavu žadatele. O tomto ostatně nepochyboval ani čtvrtý senát ve svém rozsudku. Na rozdíl od šestého senátu však rozšířený senát není toho názoru, že by rozhodnutí o neuznání žadatele za osobu zdravotně znevýhodněnou představovalo samo o sobě právní překážku pro výkon zaměstnání ve smyslu § 70 písm. d) s. ř. s.

14) Výluka ze soudního přezkumu správních rozhodnutí závislých výhradně na posouzení zdravotního stavu žadatele je v uvedeném ustanovení formulována jako obecné pravidlo, z něhož výjimku tvoří pouze ta rozhodnutí, jež znamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti. Jedná se tedy o taková rozhodnutí, která znamenají bezprostřední zásah do práv fyzické osoby. Za všechna lze jako typické uvést rozhodnutí přezkumné komise Ministerstva obrany podle § 29 odst. 7 zákona č. 585/2004 Sb., branný zákon, o neschopnosti vojáka k vojenské činné službě z důvodu jeho zdravotní nezpůsobilosti, kdy služební poměr vojáka podle § 18 písm. h) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, v důsledku tohoto rozhodnutí bez dalšího zaniká. Takovéto rozhodnutí zajisté soudnímu přezkumu podléhá, jak již Nejvyšší správní soud judikoval ve svém rozsudku ze dne 3. 11. 2009, č. j. 3 Ads 81/2009 – 75. Obdobně je tomu i u rozhodnutí odvodní komise Krajského vojenského velitelství podle ustanovení § 21 odst. 4 branného zákona, kdy v důsledku neuznání zdravotní způsobilosti k výkonu vojenské činné služby nemůže být žadatel pro nesplnění podmínek uvedené v § 3 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání do služebního poměru vůbec povolán.

15) Charakter rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou je ovšem jiný. Jedná se o statusové rozhodnutí svého druhu, které poskytuje konkrétní fyzické osobě zvýšenou ochranu na trhu práce a v pracovněprávních vztazích, (podrobnosti viz usnesení o postoupení věci). Nejedná se tedy o rozhodnutí, jež by této osobě ve svém důsledku nějaká existující práva na výkon povolání či zaměstnání odnímal, ale naopak, určitý nadstandard práv jí v případě kladného rozhodnutí ve srovnání s ostatními pro výkon zaměstnání či povolání poskytuje. Negativní rozhodnutí ve věci uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou má pak za následek pouze to, že právní status dotyčné osoby zůstává stejný jako doposud a stejný jako u ostatních osob.

16) Rozšířený senát se proto neztotožnil s argumentací šestého senátu, že zamítavé rozhodnutí vytváří žadateli právní překážku pro výkon zaměstnání či povolání z důvodu odnětí možnosti vykonávat je za určitých zvýhodněných podmínek, neboť samotné právo vykonávat určité zaměstnání či povolání není tímto rozhodnutím nijak dotčeno a možnost vykonávat je za určitých zvýhodněných podmínek nedisponuje nejen ten, komu byla žádost o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou zamítnuta, ale stejně tak ten, kdo si o toto uznání vůbec nepožádal. O právní překážce k výkonu povolání či zaměstnání, kterou by negativní rozhodnutí ve věci uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou samo o sobě zakládalo, zde tedy nelze hovořit.

17) Rozšířený senát tak uzavírá, že na rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou podle § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti dopadá výluka ustanovení § 70 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí, jehož vydání je závislé výhradně na posouzení zdravotního stavu a zároveň se nejedná o rozhodnutí, které by samo o sobě představovalo právní překážku pro výkon povolání, zaměstnání nebo podnikatelské popřípadě jiné hospodářské činnosti.

18) V dalším se ovšem musel rozšířený senát zaobírat též otázkou, zda se v daném případě výluka ze soudního přezkumu nedostává do rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Není totiž pochyb o tom, že předmětné ustanovení § 67 zákona o zaměstnanosti je realizací čl. 29 odst. 1 a 2 Listiny, který je systematicky zařazen v její hlavě čtvrté upravující práva hospodářská, sociální a kulturní. Doktrína se doposud nesjednotila v názoru, zda zákaz výlučky ze soudního přezkumu obsažený v článku 36 odst. 2 Listiny, se týká jen práv uvedených v hlavě druhé, či všech práv upravených v Listině. Rozšířený senát proto v této otázce vychází spíše z dostupné judikatury Ústavního soudu, který ve své dosavadní praxi přisvědčil širšímu výkladu práva na přístup k soudu. Za všechny lze uvést například nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000, jímž bylo zrušeno ustanovení § 73 odst. 2 zákona č. 148/1988 Sb., které upravovalo výlučku ze soudního přezkumu rozhodnutí BIS o vydání či nevydání osvědčení ke styku s utajovanými skutečnostmi. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že uvedené rozhodnutí spadá pod čl. 26 Listiny a že takovéto rozhodnutí zasahující do práva zakotveného v Listině nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno. Právům uvedeným v tomto článku se přitom ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny poskytuje ochrana ve stejném rozsahu jako právům spadajícím pod čl. 29.

19) Za situace, kdy rozšířený senát na straně jedné nenalezl ústavně konformní výklad ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s., jenž by umožnil podrobit rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou soudnímu přezkumu, a na straně druhé zároveň dospěl k závěru, že takové rozhodnutí nelze s ohledem na čl. 29 a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ze soudního přezkumu vyloučit, musel zvážit, jak dosáhnout souladu jednoduchého práva s Listinou. Jedinou možnou cestou se mu za daných okolností jeví využití čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení příslušného ustanovení soudního řádu správního. Rozšířený senát má přitom za to, že při respektování požadavku minimalizace zásahu k naplnění stanoveného cíle postačí, aby z předmětného ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. byla vypuštěna pouze slova „zdravotního

stavu osob nebo“, čímž bude překážka pro přístup k soudu v uvedené věci (a dalších jí podobných) odstraněna.

20) Vzhledem k tomu, že rozšířený senát předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení právního předpisu, které na projednávanou věc dopadá, rozhodl současně s tím podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s. též o přerušení řízení na dobu, než Ústavní soud o podaném návrhu rozhodne.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu