

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **V. P.,** zastoupené JUDr. R. P., proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti 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,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2009, č. j. 2 Cad 59/2008 - 30, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2007/62310-33 ze dne 20. 3. 2008, kterým žalovaný (dále též „stěžovatel“) zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce v Olomouci (dále též správního orgánu I. stupně), který po posouzení zdravotního stavu posudkovým lékařem dospěl k závěru, že žalobkyně není osobou zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

[2] Žalobkyně rozhodnutí stěžovatele považovala za nezákonné, přičemž tvrdila, že byla zkrácena na svých veřejných subjektivních právech a vystavena vzhledem ke svému dlouhodobě nepříznivému zdravotnímu stavu možnosti diskriminace v pracovním procesu.

[3] Konkrétně žalobkyně namítla, že z odůvodnění správních rozhodnutí nevyplývá, že by se stěžovatel a správní orgán I. stupně zabývali otázkou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně; v září 2007 byl úřad práce podle názoru žalobkyně vázán rozhodnutím Okresní správy sociálního zabezpečení v Olomouci č. j. Fb 1234/96, kterým byla uznána občanem se změněnou pracovní schopností pro dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav podle předchozích předpisů. Z tohoto důvodu byla také žalobkyně dle §148 odst. 8 zákona o zaměstnanosti považována až do 1. 10. 2007 za osobu zdravotně znevýhodněnou. Ačkoliv ve zdravotním stavu žalobkyně nedošlo k žádné pozitivní změně jejího zdravotního stavu, naopak u ní přibyla omezení z důvodu operace totální endoprotézy levého kyčle a trvající pooperační trombózy v levé dolní končetině, dospěli posudkoví lékaři Úřadu práce v Olomouci a žalovaného k závěru, že žalobkyně není osobou zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

[4] Žalobkyně je názoru, že oba správní orgány nezákonně aplikovaly toto ustanovení z pohledu předchozího a stávajícího pracovního zařazení, aniž si o pracovní náplni žalobkyně ve funkci správce daně finančního úřadu opatřily potřebné informace. Z rozhodnutí nevyplývá, zda se správní orgány zabývaly vymezením zdravotních omezení ve vztahu k jejímu povolání a kvalifikaci, což jsou nepochybně širší pojmy než pracovní zařazení. Žalobkyně uvedla, že je absolventkou střední ekonomické školy, kromě funkcí v administrativě z hlediska této kvalifikace může vykonávat práci v ekonomických funkcích v obchodu, službách či jiných oblastech, dlouhodobě neuspokojivý zdravotní stav ji z práce v mnoha možných funkcích diskvalifikuje. Správní orgány aplikovaly právní normu, která má chránit zaměstnance před pracovní diskriminací tak, že povede k diskriminaci osob s dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem podle jejich pracovního zařazení.

[5] Stěžovatel k žalobě uvedl, že žalobkyně byla v době uplatnění žádosti v dočasné pracovní neschopnosti po operaci trvalé endoprotézy levé kyčle; po ukončení léčby, předložení vyplněného lékařského tiskopisu ošetřujícího praktického lékaře, odborného ortopedického vyšetření a propouštěcí zprávy z lázeňského léčení, byl vypracován posudek o zdravotním stavu v této věci posudkovým lékařem MUDr. K. v nepřítomnosti žalobkyně dne 28. 8. 2007. K odvolání žalobkyně proběhlo dne 29. 2. 2008 jednání posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě, členem komise byl odborný ortoped, jednání komise byl přítomen zmocněnec žalobkyně, žalobkyně se nedostavila pro špatný zdravotní stav. Posudková komise přijala posudkový závěr, že žalobkyně není osobou zdravotně znevýhodněnou podle § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, neboť její zdravotní stav není ve smyslu § 67 odst. 4 citovaného zákona dlouhodobě nepříznivý.

[6] Stěžovatel dále konstatoval, že pro uznání osobu zdravotně znevýhodněnou podle § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je rozhodující faktor dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, kvalifikační potenciál, výdělečná schopnost, schopnost pracovního začlenění, vykonávání dosavadního povolání, využití nebo získání kvalifikace a poskytl bližší rozbor těchto faktorů. Jestliže byla žalobkyně trvale uznána občankou se změněnou pracovní schopností na základě § 21 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, podle § 148 odst. 7 zákona o zaměstnanosti byla taková osoba považována

za osobu zdravotně znevýhodněnou podle zákona o zaměstnanosti maximálně po dobu 3 let od jeho účinnosti. Podle tohoto ustanovení tak mohla být žalobkyně považována za osobu zdravotně znevýhodněnou maximálně do 30. 9. 2007. Rozhodnutí o odvolání stěžovatel vydal na základě posudku posudkové komise, která měla k dispozici kromě dokumentace úřadu práce též lékařské nálezy doložené zmocněncem žalobkyně. Stěžovatel se shodl s názorem správního orgánu I. stupně, že nejde o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, žalobkyně je vhodně pracovně zařazena. O tom svědčí, že žalobkyně absolvovala střední ekonomickou školu v roce 1980 a od té doby pracuje v administrativě a ve státní správě.

[7] Žalobkyně v následné reakci vyjádřila přesvědčení, že výklad stěžovatele znamená nerovnost v přístupu k občanům. Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav za shodných obtíží má jiný význam v různých profesích, přestože pracovní schopnost je objektivně omezena shodně, ze strany stěžovatele pak jde o zcela zřejmou diskriminaci v rozporu s § 4 zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně rovněž nesouhlasila se závěry stěžovatele o pracovním zařazení žalobkyně na pozici správce daně finančního úřadu; ani administrativní povaha práce nemůže znamenat, že žalobkyně nemůže být omezena svým dlouhodobě nepříznivým zdravotním stavem, zejména artrózou hlezenního kloubu pravého, totální endoprotézou levého kyčelního kloubu a neodstranitelnou trombózou v levé dolní končetině.

[8] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 6. 2. 2009, č. j. 2 Cad 59/2008 - 30, žalované rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Městský soud zaujal názor, že posudková komise Ministerstva práce a sociálních věcí je dle §4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, oprávněna nejen posoudit zdravotní stav, ale též přijmout posudkový závěr. Městský soud shledal, že posudková komise při jednání dne 29. 2. 2008 měla k dispozici nálezy ortopeda, internisty a neurologa. Záznam o jednání před touto komisí však neobsahuje popis těchto nálezů, zejména pak lékaře internisty ze dne 14. 2. 2008 a 21. 8. 2007. Ačkoliv zástupce žalobkyně uvedl, že nejzávažnější zdravotní postižení je pooperační komplikace s cévami, o zdravotním stavu po flebotrombóze hovoří pouze lékařská zpráva Lázní Slatinice z června 2007. Podle městského soudu je posudek posudkové komise nepřesvědčivý, členem komise měl být internista, tvrdila-li žalobkyně, že jejím základním zdravotním postižením je interní postižení. Městský soud krátce k § 148 odst. 7 zákona o zaměstnanosti konstatoval, že správní řízení je řízení kontinuálním a konečné rozhodnutí vydané 20. 3.2008 žalovaný vydal až po uplynutí zmiňované maximální lhůty (30. 9. 2007). Podle soudu se posudek musí řádně vyjádřit ke všem otázkám, týkajícím se zdravotního stavu žalobkyně, posudek musí obsahovat seznam lékařské dokumentace, který měla komise k dispozici a řádně popsat rozhodující lékařské nálezy, které vedly posudkovou komisi k přijetí posudkového závěru. Podle soudu neobstojí námitky žalobkyně k hodnocení jejího pracovního zařazení s ohledem na diskriminaci fyzicky náročnějšímu výkonu práce. Městský soud vytkl žalovanému rozhodnutí nedostatečné zdůvodnění, i když v tomto rozhodnutí je uvedeno, že žalovaný si vyžádal posudek od posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, ze kterého vycházel, neobsahuje odůvodnění ani datum vypracování a základní obsah posudku, rozhodnutí konstatuje pouze posudkový závěr. Městský soud uzavřel, že žalované rozhodnutí zrušil pro nedostatečné odůvodnění, pro nedostatky posouzení

zdravotního stavu a pro nedostatky ve složení posudkové komise i v obsahu zápisu z jednání komise dne 29. 2. 2008.

II. Kasační stížnost

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl nesprávné právní posouzení otázky v předcházejícím řízení; je názoru, že složení posudkové komise se řídí zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, a vyhláškou Ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., (zejména § 3 odst. 1 až 3). Členy posudkové komise jsou posudkoví lékaři Ministerstva práce a sociálních věcí, odborní lékaři jednotlivých klinických oborů a tajemníci. Byla-li členem posudkové komise posudková lékařka (předsedkyně posudkové komise), odborný lékař ortoped a tajemnice, byla komise složena řádně. Stěžovatel je názoru, že podkladová dokumentace byl dostatečná pro vyhodnocení zdravotního postižení žalobkyně a přijetí posudkového závěru i bez přítomnosti internisty. Předsedkyně posudkové komise zvolila ortopedii jako odbornost dalšího člena posudkové komise vzhledem k objektivnímu nálezu a ke skutečnosti, že žalobkyně byla dlouhodobě lékařsky sledována z důvodu ortopedického postižení. Stěžovatel nesouhlasí s názorem žalobkyně, že základním zdravotním postižením je interní postižení, jedná se o odbornou posudkově medicínskou otázku, jejíž vyhodnocení náleží v plném rozsahu posudkové komisi. Podle stěžovatele je v rozporu s právní úpravou závěr městského soudu o nedostatečném složení posudkové komise z důvodu nepřítomnosti internisty.

[11] Stěžovatel poukázal na to, že v posudku jsou uvedeny konkrétní lékařské nálezy, ze kterých vycházela posudková komise dne 29. 2. 2008 při posouzení zdravotního stavu, jsou specifikovány včetně jména lékaře a data vyšetření. Přestože nejsou nálezy doslovně opsány, jsou citovány všechny chorobné změny a funkční stav dostačujícím způsobem vypovídajícím o objektivním nálezu (včetně popisu stavu žilního systému levé dolní končetiny po zánětu) nutném k posudkovému hodnocení ve věci osoby zdravotně znevýhodněné a přijetí posudkového závěru.

[12] K obsahovým náležitostem posudku stěžovatel uvedl, že ty nebyly právním předpisem stanoveny, pro kritéria úplnosti, přesvědčivosti a řádnosti je podle něj nezbytné vycházet z §16a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a souvisejícího přiměřeného užití § 3 správního řádu. To pro posudkovou činnost posudkových komisí zejména znamená, že zjištění zdravotního stavu a jeho funkčních důsledků musí posudková komise provádět v rozsahu, který je nezbytný pro posudkové zhodnocení a posudkový závěr ve vztahu k posudkovým kritériím daným §67 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti. Tomu odpovídá i funkční popis zdravotního stavu žalobkyně v posudku z 29. 2. 2008, v němž byly uvedeny pouze posudkově relevantní části lékařských nálezů vyjmenovaných v posudku, nikoliv údaje ostatní, které nejsou relevantní pro posouzení kategorie osob zdravotně znevýhodněné. Posudková komise se vyčerpávajícím způsobem vyjádřila k otázkám zdravotního stavu stěžovatelky, včetně funkčních důsledků interního postižení, a to tak, aby mohla zaujmout posudkový závěr k základní otázce, zda se jedná o osobu zdravotně znevýhodněnou. Tento závěr je obsažen jak na konci posudkových zhodnocení, tak na titulní straně posudku z 29. 2. 2008, včetně citace příslušných ustanovení právního předpisu upravujícího kategorii osoby zdravotně znevýhodněné. Stěžovatel je názoru, že

zjišťování všech otázek zdravotního stavu žalobkyně by naopak bylo v rozporu s § 3 správního řádu. Posouzení právní otázky nedostatečnosti a nepřesvědčivosti posudku ze dne 29. 2. 2008 je podle stěžovatele rovněž nesprávné. Stěžovatel podotkl, že žalobkyně se k jednání posudkové komise nedostavila, ta neměla možnost provést vlastní vyšetření posuzované, posudková komise vycházela z dokumentace a z lékařských nálezů předložených zmocněncem.

[13] K nedostatečnému odůvodnění žalovaného rozhodnutí jako dalšímu důvodu pro zrušení uvedl stěžovatel, že žalobkyně byla na jednání posudkové komise pozvána, jejího jednání se zúčastnil zmocněnec, který se seznámil se složením komise, podklady, které měla komise k dispozici, sám zmocněnec předložil nálezy, které komise měla k dispozici, fotokopie založila do spisu.

[14] Žalobkyně kasační stížnost považuje za nedůvodnou, stěžovatel podle žalobkyně jen vyjádřil polemiku s rozsudkem soudu. Dále ke kasační stížnosti uvedla, že městský soud při hodnocení otázky složení posudkové komise a úplnosti posouzení zdravotního stavu žalobkyně dne 29. 2. 2008 vycházel z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména rozsudku ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 12/2003-54. Nejvyšší správní soud by se měl rovněž zabývat v žalobě tvrzené diskriminaci z důvodu vykonávané profese při posouzení zdravotního stavu. Žalobkyně se domnívá, že na posuzování zdravotního stavu občanů pro účely zdravotním znevýhodnění nelze užít zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení a vyhlášku č. 182/1991 Sb., neboť tyto předpisy byly vydány pro posuzování pracovní schopnosti v důchodovém zabezpečení. § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti zahrnuje mezi osoby zdravotně znevýhodněné osoby invalidní a částečně invalidní, tak osoby, které zdravotně znevýhodněnými uznal úřad práce, nezavádí a nezaručuje shodný postup posuzování schopnosti výdělečné činnosti. Podle žalobkyně pro rozhodnutí o osobě zdravotně znevýhodněné dle § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti existuje pouze obecné kriterium v odstavci 3 cit. ustanovení, jehož naplnění mají posuzovat posudkové komise, a to bez přesnějšího legislativního rámce. Posuzování zdravotního stavu občana je podle žalobkyně voluntaristické, pojmy schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, dosavadní povolání či dosavadní kvalifikaci si může jednotlivý posudkový orgán vyložit různě. Žalobkyně poukázala na to, že v jejím případě posudkové orgány k závěru, že od absolvování střední ekonomické školy pracuje v administrativě, což považovaly za dostačující definici jejího povolání i kvalifikace. Pokud má být rozhodnutí o zdravotním znevýhodnění vydáváno pro futuro, měly by se posudkové orgány zabývat také pravděpodobnou prognózou vývoje zdravotního stavu, vyplývající z odborných zjištění. Žalobkyně poukázala na to, že podle kritérii vyhlášky č. 284/1995 Sb., mohla mít omezenou schopnost soustavné výdělečné činnosti pro částečný invalidní důchod, nikoli omezenou pracovní způsobilost dle § 67 odst. 2 písm. c) a odstavce 3 zákona o zaměstnanosti. Takový stav je nejen absurdní, ale z hlediska rovnosti práv občana dle článku I Listiny základních práv a svobod zcela nepřípustný.

[15] Stěžovatel replikou k vyjádření žalobkyně zdůraznil, že rozsudek č. j. 4 Ads 12/2003 - 54 ze dne 29. 5. 2003 se složení posudkové komise vůbec netýká, není mu známa judikatura Nejvyššího správního soudu zpochybňující pravomoc předsedy komise určovat podle § 3 odst. 3 vyhlášky č. 182/1991 Sb., složení komise k projednání jednotlivých

případů, která by nevyhodnotila složení komise odpovídající § 3 cit. vyhlášky za řádné. Význam rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 13/2003 - 54 ze dne 25. 9.2003 žalovaný na posuzovanou věc považuje za sporný. Tento rozsudek se totiž týká posouzení invalidity pro účely přezkumného soudního řízení, nikoli pro účely odvolacího řízení, jako tomu bylo v případě řízení před posudkovou komisí dne 29. 2. 2008.

[16] Shodné požadavky by podle žalovaného odpovídaly až znaleckému posudku, pokud by byl podán pro účely přezkumného řízení soudního, nikoli na posudek komise vydaný pro účely odvolacího řízení správního. Žalovaný se domnívá, že aplikace těchto pravidel je sporná i z důvodu, že rozsudek Nejvyššího správního soudu byl vydán za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, posunul pojetí zásady zjištění stavu věci podle § 3, tak rozsah přezkumu v rámci odvolacího řízení správního. Žalovaný poukázal na to, že § 4 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, po celou dobu své platnosti upravoval kompetenci komise posuzování zdravotního stavu nejen ve věcech důchodového pojištění, ale i ve věcech ostatních sociálních systémů včetně systému zaměstnanosti. Vyhláška č. 182/1991 Sb. se od počátku účinnosti dotýkala všech sociálních systémů, od 1. 1. 1996 se dotýká nepojistných systémů, neobsahuje úpravu věcí důchodového pojištění. Stěžovatel své výklady, komentáře a informace publikuje ve Zpravodajích, není pravdou, že by posudkové orgány postrádaly závazný legislativní rámec. Domněnku žalobkyně, že by skrze své zdravotní postižení mohla být na základě vyhlášky č. 284/1995 Sb., uznána osobou částečně invalidní, avšak bez omezené pracovní způsobilosti podle § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3) zákona o zaměstnanosti, považuje stěžovatel za krajně nepravděpodobnou. Stěžovatel uzavřel, že ochrana poskytovaná osobám se zdravotním postižením, který byly uznány částečně invalidním, se poskytuje už jen z tohoto titulu. Osobám zdravotně znevýhodněným vzniká status osoby se zdravotním postižením teprve na základě posouzení a rozhodnutí úřadu práce.

[17] V řízení o kasační stížnosti žalovaného před Nejvyšším správním soudem vyvstala otázka, zda samotné rozhodnutí o uznání či neuznání osobou zdravotně znevýhodněnou podléhá soudnímu přezkumu vzhledem k ustanovení § 70 písm. d) s. ř. s. 6. senát Nejvyššího správního soudu, kterému podle rozvrhu práce přísluší k projednání a rozhodnutí, zaujal stanovisko, že tato rozhodnutí nelze z přezkumu vyloučit; s ohledem na odlišnou judikaturu Nejvyššího správního soudu byl povinen věc předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Poté, co rozšířený senát předložil návrh na zrušení tohoto ustanovení ve slovech „zdravotního stavu nebo“ Ústavnímu soudu, tento soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 15/12 ze dne 15. 1. 2013 tento návrh zamítl (výrok I.) a vyslovil, že „Rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti není vyloučeno ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. d) soudního řádu správního“. Ústavní soud v souladu s názorem 6. senátu vyslovil, že rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou je rozhodnutím týkajícím se základního práva ve smyslu článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyloučení ze soudního přezkumu by bylo protiústavní. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu následně usnesením č. j. 6 Ads 109/2009 - 114 ze dne 19. 2. 2013 převzal právní názor Ústavního soudu (výrok I.) a šestému senátu vrátil věc k projednání a rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Stěžovatel podal kasační stížnost včas, je účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§102 s. ř. s.), za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§105 odst. 2 s. ř. s.), kasační stížnost je přípustná (§ 102 a § 104 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, resp. důvody, ke kterým je povinen přihlížet ex officio (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) posoudil věc následovně, uživ přitom právních předpisů účinných v době vydání napadnutého správního aktu (20. 3. 2008).

[20] Stěžovatel kasační stížností sporuje všechny závěry, na nichž založil Městský soud v Praze důvody pro zrušení žalovaného rozhodnutí. Stěžovatel konkrétně nesouhlasí s názorem soudu o nesprávném složení posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, o neúplnosti a nepřesvědčivosti posudku a neztotožňuje se s názorem o nedostatečnosti odůvodnění žalovaného rozhodnutí; ve všech otázkách shledává stěžovatel naplněný kasační důvod nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle §103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „*s. ř. s.*").

[21] Stěžovatel je nejprve názoru, že posudková komise byla ustavena v souladu s tehdejší právní danou § 3 vyhlášky č. 182/1991 Sb., kterou se provádí zákon o sociálním zabezpečení a zákon České národní rady o působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení; členem komise byla posudková lékařka jako předsedkyně posudkové komise, odborný lékař ortoped a tajemnice posudkové komise, stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že členem komise měl být též odborný lékař internista.

[22] Úřadu práce působnost uznat osobu zdravotně znevýhodněnou podle §67 odst. 2 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 109/2006 Sb. (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*") svěřil § 8 odst. 1 písm. m) cit. zákona. Podle §9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti úřad práce vychází z posudku lékaře, kterého si určí. Relevantní právní úprava posouzení zdravotního stavu v odvolacím správním řízení vychází z ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 109/2006 Sb. (dále jen „*zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení*"), které Ministerstvu práce a sociálních věcí uložilo zřídit jako své orgány posudkové komise k výkonu působnosti při posouzení zdravotního stavu a pracovní schopnosti občanů pro účely přezkumného řízení soudního správního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku úřadu práce podle zvláštních právních předpisů. Obecná pravidla pro personální složení posudkových komisí Ministerstva práce a sociálních věcí v rozhodné době určoval § 3 vyhlášky ministerstva práce a sociálních věcí č. 182/1991 Sb., k provedení zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení a zákona č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů v oblasti sociálního zabezpečení. Přes legislativně složité řešení (zejména z důvodu následného vyčlenění řady oblastí z původní komplexní úpravy sociálního zabezpečení zákonem č. 100/1988 Sb. do autonomních předpisů)

nemůže být pochyb o tom, že pravidla §3 cit. vyhlášky k provedení zákona o sociálního zabezpečení a zákona o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení, bylo nutno aplikovat na složení posudkových komisí stěžovatele i podle §4 odst. 2 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. K tomuto názoru Nejvyšší správní soud vede i od 1. 1. 2012 účinná úprava §16b zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, která převzala právní úpravu složení posudkových komisí ministerstva namísto současně zrušené vyhlášky č. 182/1991 Sb. (k tomu srov. blíže zvláštní část, článek VIII, bod 9 důvodové zprávy k zákonu č. 470/2011 Sb., o změně zákona o nemocenském pojištění a některé další zákony, dostupné na digitálním repozitáři www.psp.cz jako sněmovní tisk č. 441).

[23] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyně v odvolání ze dne 19. 9. 2007 namítala nedostatečné posouzení zdravotního stavu posudkovým lékařem Úřadu práce v Olomouci; lékař si nevyžádal zprávu o celkovém stavu postižených částí jejího pohybového aparátu od ošetřujícího ortopeda MUDr. P. K., s ohledem na voperování totální endoprotézy levé kyčle v lednu 2007 naopak přibylo dosavadní zdravotní omezení žalobkyně, žalobkyně rozporuje závěr posudku s tím, že je v chůzi stále značně omezena, zejména co do délky, rychlosti, nerovnosti terénu, a na delší cesty mimo bydliště, např. do zaměstnání dosud používá hůl, nemůže nosit ani zvedat žádná břemena, prudce se otáčet. Žalobkyně připomíná, že v řízení před správním orgánem I. stupně žádala o přerušení řízení do doby ukončení její léčby po operaci totální endoprotézy. Nově navrhla doplnění dokazování o posouzení zdravotního stavu s ohledem na zjištěné pooperační posttrombotické změny proximální poloviny stehenní žíly působící obstrukčně-relfuxní hemodynamickou poruchu, jak to vyplývá z nálezu MUDr. M. ze dne 21. 8. 2007. Z posudku komise ministerstva práce a sociálních věcí Nejvyššímu správnímu soudu dále vyplynulo, že na jednání 29. 2. 2008 měla posudková komise soubor vyjmenované zdravotnické dokumentace, jednání se účastnil i obecný zmocněnec žalobkyně, některé podklady komisi sám předložil (nálezy ortopeda MUDr. K. z 26. 2. 2008, MUDr. S., popisy rtg. 13. 2. 2008, internista-cévní MUDr. M. z 21. 8. 2007, neurolog MUDr. K. z 14. 11. 2005). Protokol o jednání podepsaný zástupcem žalobkyně neobsahuje výhradu, která by se týkala nedostatku podkladů, složení a odbornosti členů posudkové komise. Žalobkyně tuto výhradu neuplatnila ani v žalobě, v níž sice zpochybnila správnost posudku, nicméně polemizuje se závěry posudkové komise a vytýká stěžovateli, jakým způsobem aplikoval na její věc §67 odst. 2, 3 písm. c) a 4 zákona o zaměstnanosti.

[24] Nejvyšší správní soud na základě relevantních pravidel pro složení posudkové komise nemůže za tohoto skutkového stavu nic vytknout přítomnosti odborného ortopeda (prim. MUDr. P. J.), neboť dosavadní anamnéza žalobkyně poskytovala dostatečné množství předpokladů k úsudku o tom, že bude nutno posoudit pracovní omezení žalobkyně především z důvodu jejích ortopedických komplikací. Posudková komise nálezy lékaře internisty disponovala (předložil je zástupce žalobkyně), komise tyto nálezy zhodnotila. Nejvyšší správní soud vzhledem k tomu, že v posudkové komisi byli přítomni dva lékaři, jejichž odbornost nezpochybnil ani přítomný zástupce žalobkyně, ani žalobkyně, závěru městského soudu nepřisvědčil a je názoru, že za tohoto stavu není nezbytné, aby členem posudkové komise byl i lékař internista.

[25] Posudková kritéria pro uznání osoby zdravotně znevýhodněnou vymezuje § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti; osobou zdravotně znevýhodněnou je fyzická osoba, která:

1. má zachovánu schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost,
2. ale její schopnost být nebo zůstat pracovně začleněna, vykonávat dosavadní povolání nebo využít dosavadní kvalifikaci nebo kvalifikaci získat jsou podstatně omezeny z důvodu jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

[26] Posudková komise posuzuje, zda je fyzická osoba schopná vykonávat soustavnou výdělečnou činnost (nerozhodné tedy jestli jde o osobu vykonávající závislou práci nebo vykonávající např. samostatnou výdělečnou činnost), nicméně zda tuto schopnost z hlediska vyjmenovaných variant existence fyzické osoby na trhu práce podstatně ovlivňuje (omezuje) dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav. Definice dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu podle §67 odst. 4 zákona o zaměstnanosti pro účely tohoto zákona zavádí míru zásahu do zdravotního stavu fyzické osoby z hlediska dlouhodobosti (nepříznivý stav podle poznatků lékařské vědy má trvat déle než jeden rok) a současně podstatnosti vlivu tohoto stavu na psychické, fyzické nebo smyslové schopnosti a tím i schopnost pracovního uplatnění. Posudková komise v posudku musí spolehlivě zhodnotit, zda u fyzické osoby existuje dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav a zda tento stav podstatně ovlivňuje (omezuje) její schopnost uplatnit se na trhu práce při zachované schopnosti vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost.

[27] Zdravotní znevýhodněnost tedy vyjadřuje poměr pracovního potenciálu vůči požadavkům zaměstnání. Je-li následkem poruchy zdraví ovlivněna funkční zdatnost fyzické osoby v jejich psychických, fyzických či smyslových schopností, jedná se o osobu na trhu práce znevýhodněnou. Žalobkyně od roku 1980 (tedy 27 let) vykonává jako absolventka střední ekonomické školy práci v administrativě. Bylo tedy třeba posoudit, zda její porucha zdraví splňuje požadavky definice dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu a zda je podstatně omezena její schopnost vykonávat dosavadní povolání nebo využít dosavadní kvalifikaci. U žalobkyně z povahy věci a skutkových okolností případu nemohlo mít místo užití vysoce prognostických úvah (což by přicházelo v úvahu např. u osoby mladistvého před vstupem na trh práce, u nějž není patrno, jak např. projeví zatížení organismu).

[28] Z posudkového zhodnocení posudku ze dne 29. 2. 2009 vyplývá, že posudková komise vycházela ze zdravotnické dokumentace praktického lékaře MUDr. I. F., Ph.D. a jeho nálezu ze dne 24. 3. 2007, z nálezů internista-cévní MUDr. M. z 21. 8. 2007, 14. 2. 2008, ortoped MUDr. K. 11. 5. 2001, 26. 2. 2008, zpráva Lázní Slatinice 06/2007, neurolog MUDr. K. 24. 11. 2005 a z úplné spisové dokumentace Úřadu práce v Olomouc. Posudková komise přijala diagnostický souhrn: vrozená vývojová vada kyčlí, vpravo artróza II. stupně, vlevo pro pokročilou artrózu s kolapsem hlavice byla provedena operace – implantace endoprotézy 01/207, stav po flebotrombóze levé dolní končetiny, vleklý bolestivý syndrom, hypertenze I, komise následně k jednotlivým obtížím poskytla bližší zhodnocení. Na základě toho posudková komise shrnula, že žalobkyně není schopna práce fyzicky náročné, se zvedáním a přenášením těžkých břemen, trvale ve stoji a chůzi. Je schopna fyzické zátěže převážně vsedě, je schopna pracovat s využitím kvalifikace a praxe absolventky střední ekonomické školy s maturitou, v nezkráceném pracovním úvazku. Je

schopna vykonávat své dosavadní zaměstnání, je schopna využít dosažené kvalifikace a získat případně jinou kvalifikaci.

[29] Posudková komise na základě uvedeného shledala, že u žalobkyně se nejedná o dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav ve smyslu osob zdravotně znevýhodněných, neboť zdravotní stav neomezuje podstatně její psychické, fyzické nebo smyslové schopnosti, a tím možnost pracovního uplatnění. Nejde o osobu zdravotně znevýhodněnou, neboť má zachovanou schopnost vykonávat soustavné zaměstnaní nebo jinou výdělečnou činnost, schopnost zůstat nebo být pracovně začleněna není podstatně omezena.

[30] Se shledanými zdravotními omezeními v posudkovém zhodnocení dostatečně koresponduje závěr komise o vyloučení fyzické práce se zvedáním a přenášením těžkých břemen, trvale ve stoji a chůzi. Posudková komise proto podle Nejvyššího správního soudu jasně formulovala posudkový závěr, že přes vyjmenovaná zdravotní omezení žalobkyně není vyloučena z možnosti uplatnit se na pracovním trhu v takové míře, jak předpokládá § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Podle Nejvyššího správního soudu není důvod pochybovat o tom, že zdravotní obtíže podstatným způsobem neztěžují uplatnění žalobkyně na trhu práce tak, aby byla podstatně omezena schopnost pracovního uplatnění. Závěry posudkové komise o zjištěných zdravotních obtížích žalobkyně zcela zřetelně vypovídají o tom, že žalobkyně je sice zdravotně omezena, ale přesto jí to nebrání zůstat zařazená na stávající pracovní pozici, ale ani případně získat jinou kvalifikaci či vykonávat jiné zaměstnání využívající její kvalifikaci, jež jí umožní další uplatnění. Nejvyšší správní soud proto neshledal, že by stěžovatel posuzoval okolnosti zdravotní znevýhodněnosti žalobkyně výlučně ve vztahu k dosavadnímu pracovnímu zařazení.

[31] Pro Nejvyšší správní soud je posudek úplný a přesvědčivý, pokud vychází z dostatečného množství podkladů k posouzení zdravotního stavu, vyrovná se s otázkami zdravotního stavu fyzické osoby, a který dostatečně odůvodňuje přijetí posudkového závěru. Nejvyšší správní soud se za výše uvedených zjištění vyplývajících z posudku neztotožnil s právním názorem městského soudu, že tento posudek bude přesvědčivý, budou-li v něm jednotlivé lékařské nálezy rozepsány. Podle Nejvyššího správního soudu by takový postup mohl naopak mít za následek znepřehlednění posudku a nevedl by k jinému závěru. Posudek vycházející ze zdravotní dokumentace (vůči jejímuž rozsahu ani obsahu žalobkyně nic nenamítla), a který skýtá žalobkyní nezpochybněný diagnostický souhrn jejích zdravotních obtíží, je dostatečně přesvědčivý. Vadu posudku spočívající v jeho nepřesvědčivosti a neúplnosti shledal Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 4 Ads 13/2003 - 54 ze dne 25. 9. 2003, dostupném na www.nssoud.cz, v tom, že se rozcházely závěry posudkové komise a znaleckého posudku v otázce rozhodujícího zdravotního postižení v dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu, jímž fyzická osoba trpěla ke dni vydání přezkoumávaného rozhodnutí; vadu posudku, která by mohla zpochybnit jeho úplnost a přesvědčivost v obdobných intencích, žalobkyně nenamítla.

[32] Pokud žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na otázky zákonnosti postupu posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě a poskytuje kasačnímu soudu svůj náhled, Nejvyšší správní soud konstatuje, že uznáním osobou zdravotně znevýhodněnou rozhodnutím úřadu práce ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je tato osoba považována za osobu se zdravotním postižením,

kterým ustanovení § 67 odst. 1 zákona o zaměstnanosti poskytuje zvýšenou ochranu na trhu práce. Tato ochrana, kterou předpokládá zákon o zaměstnanosti, zahrnuje pracovní rehabilitaci, vytváření chráněného pracovního místa, zaměstnání v chráněné pracovní dílně, zaměstnavatelům stát poskytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě (tím jsou motivování k zaměstnávání těchto osob a k jejich zapojování do pracovního procesu). Posuzování zdravotního stavu žalobkyně dle § 67 odst. 2 písm. c), 3 a 4 zákona o zaměstnanosti, se tak musí řídit odlišnými pravidly, než posuzování míry poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti fyzické osoby resp. její schopnosti pro zdravotní postižení soustavné výdělečné činnosti jen za zcela mimořádných podmínek, jak bylo v době rozhodování úřadu práce předpokladem vzniku nároku na plný nebo částečně invalidní důchod - při posouzení poklesu schopnosti soustavné výdělečné činnosti je nutné určit zdravotní postižení, které je příčinou dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu, příp. které zdravotní postižení je rozhodující příčinou, je-li těchto postižení více (srov. § 6 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění, a obdobně § 2 vyhlášky č. 359/2009 Sb., o posuzování invalidity). Účelem posouzení zdravotního stavu fyzické osoby podle § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti má však být zhodnocení, jak fyzickou osobu její zdravotní obtíže omezují při vyjmenovaných variantách existence na trhu práce.

[33] Založil-li Městský soud v Praze závěr o nedostatečném odůvodnění a z toho důvodu o kusém a stěží přezkoumatelném rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2008, č. j. 2007/62310-33, na tom, že v odůvodnění není uvedeno ani kdy byl posudek vypracován, ani základní obsah tohoto posudku, ale pouhá konstatace závěru o tom, že v případě žalobkyně nejde o osobu zdravotně znevýhodněnou podle § 67 odst. 2 písm. c), 3 a 4 zákona o zaměstnanosti, tudíž z rozhodnutí není patrno, z jakého posouzení zdravotního stavu žalobkyně žalovaný vycházel, Nejvyšší správní soud se s tímto názorem městského soudu neztotožnil. Ačkoli Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu v hledisku stručnosti odůvodnění a chybějící identifikace posudku, z něhož stěžovatel při rozhodnutí vycházel (přičemž tyto nedostatky částečně uznal stěžovatel v bodu 3 kasační stížnosti), Nejvyšší správní soud současně poukazuje na to, že v několika svých předchozích rozhodnutích (např. rozsudek ze dne 13. 8. 2009 č. j. 6 Ads 49/2009 - 111, č. j. 6 Ads 67/2010 – 66 ze dne 14. 10. 2010, č. j. 6 Ads 91/2010 – 85 ze dne 14. 10. 2010, č. j. 6 Ads 92/2010 – 84 ze dne 14. 10. 2010, všechny rozsudky dostupné na www.nssoud.cz) slevil z přísně formalistického přístupu k náležitostem správního rozhodnutí poukazem na správní judikaturou setrvale respektovanou zásadu formulovanou rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 6. 1996, č. j. 6 A 825/95 - 7, podle níž soud může jako překlenutelnou procesní chybu posoudit to, když i přes určitou nedostatečnost odůvodnění písemného vyhotovení rozhodnutí jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu bez pochyb rekonstruovatelné; účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Podle Nejvyššího správního soudu jsou tyto závěry aplikovatelné i na posuzovanou věc. Jak stěžovatel připomněl v kasační stížnosti a jak Nejvyšší správní soud zjistil z protokolu, zástupce žalobkyně se zúčastnil již jednání posudkové komise dne 29. 2. 2008, žalobkyni tak bylo známo, z jakého posouzení zdravotního stavu žalobkyně stěžovatel bude vycházet, jiné jednání před posudkovou komisí ve věci není namítáno; mezi stranami navíc vůbec není

sporné, že stěžovatel vycházel při rozhodování z posudku posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí v Ostravě ze dne 29. 2. 2008, není ani sporu o jeho obsahu; totožný posudek jako důkaz hodnotil Městský soud v Praze v rozsudku a dovodil z něj své závěry. Nejvyšší správní soud proto neshledal názor městského soudu za souladný s obsahem soudního i správního spisu a s východisky zmíněné judikatury správního soudnictví.

[34] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

[35] V dalším řízení je Městský soud v Praze vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu v otázce složení posudkové komise, podle něhož nebylo nezbytné do komise zařazovat jako odborného lékaře vedle ortopeda též lékaře internistu. Městský soud v Praze dále znovu vyhodnotí posudek posudkové komise ze dne 29. 2. 2008 z hlediska jeho přesvědčivosti a úplnosti pro přijetí posudkového závěru, aniž by požadoval přepracování posudku popsáním jednotlivých lékařských zpráv a nálezů do jeho obsahu. Je věci městského soudu, zda si vedle správního spisu vyžádá i posudkový spis. Městský soud v Praze při přezkoumání rozhodnutí stěžovatele je rovněž vázán právním názorem o dostatečném odůvodnění žalovaného rozhodnutí, pokud jde o odkaz na posudek, z něhož stěžovatel vycházel při svém rozhodování.

IV. Náklady řízení

[36] Městský soud v Praze v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. dubna 2013

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu