



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu, složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobce: **M. Z.**, zastoupen Mgr. Adélou Moškořovou, advokátkou se sídlem Komenského 12/1, Bruntál, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví České republiky**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2012, č. j. 14378/2012-NH-30.1.2-20. 4. 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 9. 2013, č. j. 78 Ad 72/2012 – 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví České republiky (dále „žalovaný“) ze dne 3. 9. 2012, č. j. 14378/2012-NH-30.1.2-20. 4. 12, bylo dle § 77a odst. 1 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění tehdy platném (dále jen „zákon o zdraví lidu“) zamítnuto odvolání žalobce (dále „stěžovatel“) a potvrzen lékařský posudek Fakultní nemocnice Ostrava, kliniky pracovního a preventivního lékařství ze dne 12. 1. 2012 zn. 0600/305.1-2/12. Uvedeným posudkem nebylo stěžovatelovo onemocnění uznáno za nemoc z povolání.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel správní žalobou, v níž žalovanému vytýkal, že rozhodnutí nevychází z řádně zjištěného skutkového stavu, který již nelze v důsledku průtahů na straně Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje, a díky změnám v technologickém postupu, zjistit. Namítal, že nemožnost zjistit skutkový stav

nemůže jít k jeho tíži. Nesouhlasil rovněž s postupem, kdy mu nebylo umožněno vyjádřit se k šetření, které krajská hygienická stanice provedla dne 3. 11. 2010.

Usnesení Krajského soudu v Ostravě

Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) správní žalobu odmítl usnesením ze dne 26. 9. 2013, čj. 78 Ad 72/2012 – 33, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Krajský soud vyšel z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, ze kterého dovodil, že zdravotní posudek o tom, zda má stěžovatelovo onemocnění charakter nemoci z povolání, je jen podkladovým materiálem, který sám o sobě nezasahuje do stěžovatelových práv a povinností. Rozhodnutí, jímž byl takový posudek přezkoumán, tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a je dle § 70 písm. a) tohoto zákona ze soudního přezkumu vyloučen.

S ohledem na uvedené závěry tak krajský soud žalobu odmítl pro její nepřipustnost.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 16. 10. 2013 napadá stěžovatel usnesení krajského soudu „z důvodu nesprávného právního posouzení věci při posouzení přípustnosti správní žaloby“. Především namítá, že rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, na němž krajský soud svou úvahu založil, vychází z jiného skutkového stavu, a názory v něm uvedené proto nelze na předmětnou věc aplikovat. Nejvyšší správní soud totiž posuzoval přezkum posudku lékařské závodní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci, které bylo podkladem pro rozhodnutí zaměstnavatele o práci přidělované zaměstnanci. Naopak stěžovatelem napadené rozhodnutí se týká posouzení nemoci jako nemoci z povolání. Takové rozhodnutí je ovšem podkladem pro vznik práv a povinností souvisejících s nárokem na odškodnění za nemoc z povolání. Rozhodnutí žalovaného tak práva a povinnosti zakládá, a je proto rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel dále zdůrazňuje, že se ani tak nedomáhá přezkoumání zdravotního stavu, nýbrž vydání rozhodnutí, které bude podloženo úplným zjištěním skutkového stavu, a bude tak v souladu s právem na spravedlivý proces.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem navrhuje zrušit jak usnesení krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný vychází rovněž z názoru, že napadené rozhodnutí je z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno. Domnívá se, že posudek Fakultní nemocnice Ostrava je pouze lékařským posudkem o zdravotním stavu stěžovatele a nikoli rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Proto také odkazuje na již zmiňované rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a dodává, že až při případném uplatnění nároků, vyplývajících z posudku, by se stěžovatel mohl bránit v občanském soudním řízení žalobou. Zdůrazňuje, že lékařský posudek není úkonem, jenž by přímo konstituoval práva

pokračování

nebo povinnosti zaměstnance či zaměstnavatele. To platí i o rozhodnutí, jímž je posudek přezkoumán. Proces jeho vydání je sice upraven správním řádem, ale o rozhodnutí v materiálním smyslu se nejedná. V tomto ohledu poukazuje na judikaturu zdejšího soudu i Ústavního soudu.

K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu pro úplnost poznamenává, že byly respektovány požadavky plynoucí z § 3 a § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Kasační stížnost navrhuje zamítnout.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval problematikou přípustnosti kasační stížnosti a dalších podstatných náležitostí. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátkou a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel v kasační stížnosti explicitně nepodřazuje jednotlivé námitky pod některý z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) až e) s. ř. s., nicméně při přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby přichází podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu v úvahu toliko důvod uvedený pod písm. e) citovaného ustanovení, viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, podle něhož *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu“*. V dané věci je relevantní rovněž další závěr zdejšího soudu, dle něhož *„odmítl-li krajský soud žalobu jako neprojednatelnou (...) a nezabýval se jí věcně, přezkoumává Nejvyšší správní soud v kasačním řízení jen to, zda krajský soud správně posoudil nesplnění procesních podmínek; věcný obsah žaloby přezkoumávat nemůže“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). S ohledem na uvedené závěry tak zdejší soud posuzoval pouze splnění zákonných podmínek pro odmítnutí žaloby krajským soudem.

Zákon o zdraví lidu, který byl účinný v době vydání napadeného rozhodnutí, upravoval relevantní problematiku lékařských posudků v § 77 odst. 1, 2 a 5 a § 77a odst. 1 a 2 následovně. Podle § 77 odst. 1 a 2 zákona o zdraví lidu vydávají zdravotnická zařízení prostřednictvím lékařů při výkonu zdravotní péče, a to na základě posouzení zdravotního stavu pacienta, lékařské posudky. Má-li pacient, k jehož zdravotnímu stavu byl lékařský posudek vydán, nebo osoby, pro které v souvislosti s vydáním tohoto posudku vyplývají povinnosti, za to, že lékařský posudek je nesprávný, mohou prostřednictvím lékaře, který posudek vypracoval, podat návrh na přezkoumání lékařského posudku vedoucímu zdravotnického zařízení. Podle § 77 odst. 5 zákona o zdraví lidu v případě, kdy vedoucí zdravotnického zařízení návrhu na přezkoumání lékařského posudku nevyhoví, postoupí návrh jako odvolání do 30 dnů od jeho doručení, správnímu úřadu, který vydal rozhodnutí

o registraci tohoto zdravotnického zařízení nebo je zřizovatelem tohoto zdravotnického zařízení. Podle § 77a citovaného zákona správní úřad, kterému bylo podle § 77 odst. 5 postoupeno odvolání proti lékařskému posudku, odvolání zamítne a napadený lékařský posudek potvrdí, nebo napadený lékařský posudek zruší a vrátí věc zdravotnickému zařízení, které tento posudek vydalo, k vydání nového lékařského posudku na základě nového, popřípadě doplňujícího posouzení zdravotního stavu pacienta. Proti rozhodnutí správního orgánu se nelze odvolat.

Ohledně posuzování lékařských posudků vydávaných na základě § 77 zákona o zdraví lidu existuje bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu, která se nevztahuje pouze na posudek lékaře závodní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci, ale i na lékařské posudky o uznání nemoci za nemoc z povolání. Lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2012, č. j. 6 Ads 111/2012 – 42, v němž zdejší soud aproboval usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí, v němž správní orgán potvrdil lékařský posudek zdravotnického zařízení, kterým bylo uznáno onemocnění jako nemoc z povolání. Není důvod, aby v situaci opačné – tedy v případě, kdy nemoc nebyla jako nemoc z povolání uznána – postupoval Nejvyšší správní soud jinak. Obdobně judikoval zdejší soud i v nedávném rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 3 Ads 82/2012 – 38. Uvedené rozsudky přitom vycházejí z názoru, že posudkový závěr o zdravotním stavu, a tedy i o tom, zda nemoc má charakter nemoci z povolání, není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. 7 A 93/2002, publikované pod č. 180/2004 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 4 As 46/2003 - 71, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2007, č. j. 4 Ads 4/2006 – 47, a především rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125). Uvedený názor byl již potvrzen i plenárním nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/2008.

Závěr vyplývající ze zmiňovaných rozsudků vychází z předpokladu, že rozhodnutí o odvolání proti lékařskému posudku závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu a nikoliv na posouzení otázek právních. Ve svém důsledku to znamená, že ani soudní přezkoumání „rozhodnutí“ by se nemohlo zabývat jinými otázkami než zdravotním stavem žalobců bez jakéhokoliv právního posouzení. Soudní přezkum by se omezil pouze na formální správnost a dodržení procesního postupu (správního řádu) při vydání „rozhodnutí“, a dále na přezkoumání závěru znaleckého posudku (byl-li by znalec přibrán), tedy rovněž pouze závěrů lékařských. Lékařský posudek, případně rozhodnutí správního orgánu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., je tak pouze podkladem pro následný úkon vyplývající ze zákoníku práce, a sám o sobě proto není zásahem do práv nebo povinností pracovníků ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Takový závěr implikuje použití kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s., dle níž jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Argumentovat lze ostatně i dalším důvodem kompetenční výluky, a to dle § 70 písm. d) s. ř. s.: *„ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“*. Nicméně nejpodstatnějším a rozhodujícím důvodem pro odmítnutí žaloby proti rozhodnutí zřizovatele, jímž byl potvrzen

pokračování

posudkový závěr poskytovatele zdravotní péče o tom, zda má nemoc charakter nemoci z povolání, je skutečnost, že tento posudkový závěr ani jeho potvrzení nemají charakter správního rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

Platí tedy, že rozhodnutí správního orgánu vydané podle § 77a zákona o zdraví lidu nezakládá, nemění, neruší, ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti, a proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový úkon správního orgánu je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu a žalobu proti němu proto krajský soud správně odmítl. Vzhledem k tomuto zjištění se již Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími tvrzeními stěžovatele v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a proto ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení tento soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný a právo na náhradu nákladů mu nepřísluší. Žalovanému žádné náklady nad rámec vyplývající z jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. května 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu