



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Gabriely Bašné ve věci žalobkyně: **Ing. V. M.**, zast. Mgr. Zdeňkem Burdou, advokátem, se sídlem Leknínová 3033/7, Praha 10, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 4. 2018, č. j. 50 Ad 1/2018 – 10,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení krajského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba, kterou se stěžovatelka bránila proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2018, č. j. KUJCK 16204/2018, kterým bylo rozhodnuto dle § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách tak, že návrh stěžovatelky na přezkoumání lékařského posudku zn. OPL 162/17/Kv (dále jen „lékařský posudek“) ve věci neuznání nemoci z povolání vydaný Nemocnicí České Budějovice a. s., oddělením pracovního lékařství dne 18. 9. 2017, se zamítá a napadený lékařský posudek se potvrzuje.

[2] Stěžovatelce byl Nemocnicí v Českých Budějovicích, oddělení pracovního lékařství vydán, lékařský posudek zn. OPL 162/17/Kv, kterým bylo po předchozím posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, výsledků odborných lékařských vyšetření a ověření pracovních podmínek konstatováno, že posuzované onemocnění stěžovatelky nesplňuje zákonné podmínky pro uznání nemoci z povolání zařazené dle nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, do kapitoly II položky 10. Stěžovatelka podala návrh na přezkoumání lékařského posudku; popisuje svoji pracovní činnost, tvrdí mimo jiné, že lékařský posudek o neuznání nemoci z povolání nemůže obstát, neboť

neobsahuje údaje požadované právními předpisy, neobsahuje pořadové číslo, není popsán účel posudku a nadále je přesvědčena, že pracovala za podmínek, při nichž vzniká profesionální onemocnění.

[3] Žalovaný konstatoval, že u stěžovatelky se jedná o onemocnění, které je uvedeno v seznamu nemocí z povolání v kapitole II pol. 10 nařízení; toto onemocnění bylo prokázáno provedeným klinickým a laboratorním vyšetřením a potvrzeno i znalcem ve znaleckém posudku. Jinými slovy, klinická kritéria byla splněna. Dále žalovaný hodnotil tzv. hygienická kritéria – tedy to, zda byly též splněny podmínky, za nichž může onemocnění vzniknout jako nemoc z povolání, zda tedy mohlo vzniknout při práci, kterou stěžovatelka vykonávala; vycházel přitom ze stanoviska KHS a vyjádření Ministerstva zdravotnictví, které si ke stanovisku KHS vyžádal; ministerstvo mimo jiné ve svém vyjádření uvedlo, že měření lokální svalové zátěže bylo provedeno autorizovanou laboratoří v rámci průměrné směny za obvyklých pracovních podmínek a v souladu s technologickými postupy a normovaným výkonem práce na zapracovaném pracovníkovi; prověřeny byly všechny pracovní operace, které posuzovaná prováděla v rámci průměrné pracovní směny v posuzovaném období při zpracování výrobků vybraných pro měření zaměstnavatelem; posuzovaná osoba byla po celou dobu měření lokální svalové zátěže přítomna, s průběhem a podmínkami měření souhlasila a protokol KHS z účasti na měření podepsala bez připomínek. Žalovaný po přezkoumání podkladů konstatoval, že klinická kritéria byla splněna, avšak nebyla naplněna současně hygienická kritéria; proto nelze uznat onemocnění stěžovatelky za nemoc z povolání. Jinými slovy, lékařská prohlídka konstatovala vznik nemoci (tzv. karpální tunely), hygienická měření na pracovišti však nepotvrdila souvislost s pracovní činností. Tato měření fakticky stěžovatelka v žalobě a kasační stížnosti zpochybňuje.

[4] Krajský soud žalobu odmítl. V odůvodnění svého rozhodnutí poukázal na to, že charakterem lékařských posudků a jejich právní povahou se zabývaly opakovaně nejen krajské soudy a Nejvyšší správní soud, ale i Ústavní soud ČR (např. rozsudek NSS č. j. 4 Ads 121/2013 - 31, ze dne 17. 4. 2014, rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, ze dne 20. 9. 2007, resp. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/08, ze dne 23. 9. 2008). Krajský soud konstatoval, že hodnocení zdravotního stavu zaměstnance za účelem posuzování zdravotní způsobilosti k práci je součástí pracovnělékařských služeb poskytovaných poskytovateli pracovnělékařských služeb (tedy poskytovateli v oboru všeobecné praktické lékařství nebo pracovní lékařství). Výsledkem posouzení zdravotní způsobilosti zaměstnance nebo nemoci z povolání je vydání lékařského posudku, který podléhá přezkumu příslušného správního orgánu (krajského úřadu, který udělil poskytovateli oprávnění k poskytování zdravotních služeb); příslušný správní orgán (zde žalovaný) se pak při přezkumu lékařského posudku ohledně zdravotní způsobilosti zaměstnance nebo nemoci z povolání může zabývat pouze otázkami, které se týkají zdravotního stavu posuzovaného zaměstnance, resp. odborných lékařských závěrů, nikoli však otázkami právními. Výsledkem přezkumu pak může být pouze zamítnutí návrhu na přezkum (a tedy potvrzení napadeného posudku), nebo vyhovění návrhu na přezkum a zrušení napadeného posudku. Rozhodnutí vydané v rámci přezkumu lékařského posudku není možné dále přezkoumávat, resp. proti jednou přezkoumanému lékařskému posudku není možné podat další návrh na přezkum. Krajský soud uvedl, že dle ustálené judikatury samotný lékařský posudek nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti účastníků pracovněprávního vztahu (tj. zaměstnance

pokračování

a zaměstnavatele), nýbrž obsahuje pouze posouzení zdravotního stavu zaměstnance (jedná se toliko o dobrozdání posuzujícího lékaře). Lékařský posudek sám o sobě nijak nemění právní sféru zaměstnance, k případnému zásahu do právní sféry zaměstnance dochází až určitým jednáním zaměstnavatele na základě lékařského posudku. Lékařský posudek proto nelze chápat jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, tj. jako akt orgánu rozhodujícího autoritativně ve veřejnoprávní sféře, ale pouze ve smyslu formálním. Krajský soud poukázal na to, že byť většina této judikatury pochází ještě z doby účinnosti zákona o péči o zdraví lidu, lze v ní vyslovené závěry aplikovat i v současnosti za účinnosti zákona o specifických zdravotních službách; odkázal na rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu v rámci nové právní úpravy obsažené v zákoně o specifických zdravotních službách, konkr. na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 151/2015 - 33, ze dne 26. 1. 2016, v němž se výslovně uvádí, že rozhodnutí o přezkoumání lékařského posudku o zjištění nemoci z povolání je nadále vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajský soud tak uzavřel, že v rámci posuzování zdravotní způsobilosti zaměstnance nebo uznávání nemoci z povolání se nelze domáhat přezkoumávání lékařského posudku (resp. rozhodnutí vydaného při jeho přezkumu příslušným správním orgánem) cestou správního soudnictví. Osoby, jejichž právní sféra byla následně dotčena úkony učiněnými na základě vydaného lékařského posudku, však mohou správnost posudku zpochybňovat v občanském soudním řízení (typicky v rámci pracovněprávních sporů). Lékařský posudek je pak soudem hodnocen jako každý jiný důkaz, a jeho správnost může být zpochybněna například znaleckým posudkem. Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí napadené stěžovatelkou žalobou není rozhodnutím o veřejných subjektivních právech stěžovatelky, proto je z přezkoumání soudem vyloučeno; podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobu odmítl.

[5] V kasační stížnosti stěžovatelka tvrdí, že krajský soud nesprávně posoudil žalobu, ve které se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2018, č. j. KUJCK 16204/2018, (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto v souladu s § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 373/2011 Sb.; podstatou žaloby není požadavek na přezkoumání správnosti samotného zdravotního posudku, nýbrž nezákonné rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud nevypořádal námitky přednesené v žalobě a porušil tak ústavní práva na spravedlivý proces v rozporu s Listinou základních práv a svobod, jež je součástí ústavního pořádku České republiky, a rovněž i práva stěžovatelky plynoucí z ustanovení evropské Úmluvy základních práv a svobod. Uvedla, že má právo, aby veškeré okolnosti, námitky proti rozhodnutí orgánu veřejné moci, které uvedla v předmětné žalobě, byly řádně obecným soudem vypořádány, což se však nestalo. Soud zejména nesprávně posoudil právě tu právní otázku, zda lze ve správním soudnictví přezkoumat lékařský posudek a na něj navazující rozhodnutí správního orgánu. Stěžovatelka má za to, že rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a rozhodnutí správního orgánu 2. stupně se dotýkají právních poměrů účastníků založených na předpisech veřejnoprávní povahy a nejsou pouze soukromým právem mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, jak účelově v bodě 12 uvádí krajský soud, i řadu dalších skutečností soud zcela nesprávně posoudil. Stěžovatelka má naopak názor, že v rámci posuzování zdravotní způsobilosti zaměstnance nebo uznávání nemoci z povolání se lze přirozeně domáhat přezkoumávání lékařského posudku (resp. rozhodnutí vydaného při jeho přezkumu příslušným správním orgánem) cestou správního soudnictví. Opakovaně uvádí, že bylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv – je nezbytné zohlednit a uvědomit si to, že pracovní právo a stejně tak

problematika nemocí z povolání je zčásti veřejným i soukromým právem, existuje na pomezí. Vada nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu spočívá v tom, že chybí odpověď a vypořádání toho, proč soud nezohlednil existenci článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z výše uvedených důvodů, vad a pochybení krajského soudu stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil s postupem krajského soudu souhlas a odkázal na judikaturu správních soudů, která postup krajského soudu potvrzuje. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka sice bez bližšího odůvodnění uplatňuje výslovně důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., nicméně, je-li kasační stížnost podávána proti usnesení krajského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta, přichází v úvahu pouze důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Z tohoto důvodu je Nejvyšší správní soud oprávněn zkoumat pouze zákonnost důvodů pro odmítnutí žaloby a to, zda se krajský soud nedopustil procesních pochybení v řízení předcházejícím tomuto rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, nebo ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49). Kasační soud naopak není oprávněn věcně přezkoumat důvodnost žaloby nebo dokonce závěrů obsažených v napadeném správním rozhodnutí.

[9] Z § 65 s. ř. s. vyplývá, že předmětem žaloby ve správním soudnictví mohou být taková rozhodnutí, která se dotýkají právních poměrů účastníků založených na předpisech veřejnoprávní povahy. Právní vztah mezi stěžovatelkou a jejím zaměstnavatelem se opírá o soukromé právo a lékařským posudkem o nezjištění nemoci z povolání není dotčena veřejnoprávní sféra žalobkyně ani jejího zaměstnavatele.

[10] Nejvyšší správní soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 Ads 121/2013 – 31, již shrnul vývoj rozhodovací praxe týkající se přezkoumávání lékařských posudků i sjednocujících závěrů v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 – 125, potvrzeném nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08. Krajský soud z judikatury doslovně citoval části podstatné v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud na tuto judikaturu pro stručnost odkazuje. Kasační soud neshledal, že by závěry v rozsudku č. j. 4 Ads 81/2005 – 125 byly ovlivněny změnou právní úpravy, třebaže rozšířený senát interpretoval výlukou ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. ve vztahu k dřívější právní úpravě obsažené v § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. V kontextu nyní posuzované věci je právní úprava lékařských posudků pro uznání nemoci z povolání a jejich přezkumu obsažena v zákoně o specifických zdravotních službách. Z jeho § 46 odst. 1, 5 při porovnání s dikcí § 77 a § 77a zákona o péči o zdraví lidu je však zřejmé, že nová právní úprava nedoznala oproti předchozí takových změn,

pokračování

které by odůvodnily změnu názoru na přezkum lékařských posudků a přezkumných rozhodnutí.

[11] Stěžovatelka namítla, že vzhledem k výluce napadeného rozhodnutí žalovaného ze soudního přezkumu je porušeno její právo na přístup k soudu jako součást práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[12] Z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod plyne, že pravomoc soudů při přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy vychází z principu generální klauzule. Přezkoumat lze v zásadě každé rozhodnutí správního orgánu, pokud není takový soudní přezkum výslovně vyloučen zákonem. Při posouzení těchto tzv. kompetenčních výluk je třeba vždy přihlížet ke skutečnému smyslu, pro který jsou výluky stanoveny. V pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42).

[13] Samotný lékařský posudek nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti účastníků pracovněprávního vztahu, obsahuje pouze posouzení zdravotního stavu zaměstnance. Teprve v důsledku skutečností, které tento posudek z hlediska zdravotního stavu deklaruje, jsou povinni účastníci pracovněprávního vztahu v souladu příslušnými pracovněprávními normami na jeho závěry o zdravotní (ne)způsobilosti zaměstnance reagovat. Pokud totiž vyplývá z lékařského posudku (po jeho případném přezkumu dle § 47 zákona o specifických zdravotních službách) závěr, že zaměstnanec je pro svůj zdravotní stav trvale nezpůsobilý k výkonu dosavadní práce, vzniká zaměstnavateli povinnost jej buď převést na jinou práci či dát tomuto zaměstnanci výpověď [za podmínek upravených především v § 41 odst. 1 písm. b), resp. § 52 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů]. Tato povinnost však nevzniká samotným vyhotovením lékařského posudku o uznání nemoci z povolání, ale *ex lege* ze zákoníku práce. Lékařský posudek o zjištění nemoci z povolání, či rozhodnutí o jeho přezkoumání v rozsahu podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách, je tedy pouze podkladem pro některé ze shora uvedených právních jednání zaměstnavatele, zde stěžovatelky.

[14] Vlastní lékařský posudek o zjištění nemoci z povolání, ani rozhodnutí o jeho přezkoumání, nejsou samy o sobě zásahem do práv nebo povinností zaměstnance či zaměstnavatele, resp. úkonem, kterým by se konstitovala určitá práva a povinnosti zaměstnance, o jehož nemoc z povolání se má jednat, nebo zaměstnavatele. Jak již vyslovil rozšířený senát v rozsudku č. j. 4 Ads 81/2005 – 125, *„vztah zaměstnance a zaměstnavatele je poměrem práva soukromého, posudkem lékaře hodnotícím zdravotní stav 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.“* Dále též konstatoval, že právo na soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu je jedním z veřejných subjektivních práv zaručených Listinou. Dopadá na něj i příkaz ústavodárce obsažený v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich

podstaty a smyslu, aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Mezemi práva na přístup k soudu jsou mj. kompetenční výluky. Jak již rozšířený senát zdejšího soudu vyložil (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 7. 2006 č. j. 6 A 25/2002 - 59, publikováno pod č. 950 Sb. NSS), pro přitakání aktivní žalobní legitimaci je nutno dovodit, zda se správní úkon dotýká právní sféry žalobce, tedy zda se negativně projeví v jeho právní sféře. Posudek lékaře o zdravotní způsobilosti k práci sám o sobě však právní sféru žalobce nijak nemění (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 žalobceva 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.

[15] V otázce přezkumu lékařského posudku a rozhodnutí o jeho přezkumu, resp. vyloučení ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu, je možno poukázat na obdobné závěry kasačního soudu např. v rozsudcích ze dne 28. 6. 2012, č. j. 4 Ads 70/2012 – 28, ze dne 28. 5. 2014, č. j. 3 Ads 85/2013 – 31, či ze dne 22. 11. 2012, č. j. 6 Ads 111/2012 – 42. Nejvyšší správní soud doplňuje, že výše uvedené závěry byly již dříve předmětem posouzení i ze strany Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, problematiku výluk ze soudního přezkumu týkajících se lékařských posudků z oblasti léčebně-preventivní péče shrnul takto: *„Posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech, ale jde o odborné stanovisko lékaře, který zákonem předvídaným a vyžadovaným způsobem poskytuje součinnost zaměstnavateli. Ten je pak teprve tím, kdo na podkladě zjištění a závěrů lékaře činí konkrétní úkony v rámci pracovněprávního vztahu, kterými zasahuje právní sféru zaměstnance. Podle názoru Ústavního soudu je posudek o zdravotním stavu souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod. Tato činnost nemá nic společného s výkladem obecné právní normy a její následnou aplikací na zjištěný faktický stav. Jako rozhodnutí lze posudek vnímat jen v nejobecnějším smyslu tohoto slova, tedy že lékař při posuzování zdravotního volí (rozhoduje) mezi tím, zda aktuální zdravotní stav zaměstnance umožňuje vykonávat dosavadní práci či nikoliv. Jinak platí, že o zdravotním stavu se nerozhoduje, ten se zjišťuje. Navíc zdravotní stav je nepochybně veličinou proměnnou. Tentýž závěr platí ohledně povahy přezkumu lékařského posudku. Ani tento přezkumný akt nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Ostatně tento přezkum se omezuje pouze na otázku správnosti, neboť jeho výsledkem může být buď potvrzení vydaného posudku, nebo jeho zrušení, nikoliv však jeho změna. Listinou garantované právo na soudní ochranu Ústavní soud vykládá materiálně, tedy v tom smyslu, že záleží na faktickém naplnění jeho obsahu, a je vedlejší, zda reálně je ochrana poskytována soudy na úseku soudnictví občanskoprávního či správního. Dobrodiní soudního přezkumu musí být nicméně zachováno. Jinými slovy, správnou cestou k obraně práv zaměstnance v případech obdobných posuzovanému je žaloba na neplatnost úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti.“*

pokračování

[16] Rovněž z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 225/2016 - 36, ze dne 15. 12. 2016, plyne, že judikatura vztahující se k úpravě předmětné problematiky v zákoně č. 20/1996 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů (tedy i výše uvedený nálezn ÚS) je použitelná i v současnosti za účinnosti zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 373/2011 Sb.). NSS k tomu přímo uvedl: *„Porovnáním § 46 odst. 1 a 5 zákona o specifických zdravotních službách s dikcí § 77 a § 77a zákona o péči o zdraví lidu je zřejmé, že nová právní úprava nedoznala oproti předchozí takových změn, které by odůvodňovaly změnu náhledu na přezkum lékařských posudků a přezkumných rozhodnutí (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2016, č. j. 8 As 151/2015 - 33). Nadále je proto zcela zákonné hodnocení, že lékařský posudek, jenž obsahuje závěr o nezpůsobilosti zaměstnance k práci, nekonstituuje tomuto zaměstnanci ani jeho zaměstnavateli žádná práva ani povinnosti, neboť ke změnám v pracovním poměru nedochází samotným vydáním tohoto posudku, ale až následnými úkony zaměstnavatele, případně zaměstnance, které jsou soudně přezkoumatelné před civilními soudy. Lékařský posudek ani jeho následný přezkum podle § 47 zákona o specifických zdravotních službách totiž nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a není proto přezkoumatelný ve správním soudnictví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 Ads 121/2013 - 31).*

[17] Ustanovení § 47 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách upravuje postup žalovaného při přezkumu lékařského posudku a věcný rozsah tohoto přezkumu. Žalovaný se může při přezkumu zabývat pouze otázkami, které se týkají zdravotního stavu posuzované osoby a odborných lékařských závěrů, nikoliv otázkami právními. Proto by i případný soudní přezkum rozhodnutí vydaného podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách, jehož se nyní stěžovatelka dovolává, mohl být proveden jen v odborné rovině lékařských zjištění týkajících se zdravotního stavu zaměstnance. Ústil by pouze v zadání dalšího, revizního, znaleckého posudku. Jeho odborné závěry by bylo možno ze strany soudu věcně zpochybnit, jen kdyby trpěl zjevnými logickými rozpory či jinou vadou, která by jej diskvalifikovala z použití jako odborného dobrozdání. Případný soudní přezkum by se jen obtížně mohl týkat přezkoumání odborných závěrů jako takových, ač právě toho se stěžovatelka dovolává. K samostatnému přezkoumání odborných lékařských otázek bez bezprostředního zásahu do veřejných subjektivních práv však není správní soud povolán. Právní úprava obsažená v zákoně o specifických zdravotních službách navíc obsahuje mechanismy, jimiž lze dosáhnout změny závěru o uznání (zjištění) nemoci z povolání, popř. opětovného posouzení zdravotního stavu. Byť zákon o specifických zdravotních službách výslovně vylučuje možnost podat další návrh na přezkum potvrzeného lékařského posudku, není vyloučeno dosáhnout nového posouzení zdravotní způsobilosti či zdravotního stavu zaměstnance (srov. zejm. § 47 odst. 5 a § 63 odst. 1 věta druhá zákona o specifických zdravotních službách).

[18] Pokud stěžovatelka namítla, že lékařský posudek zasahuje do jejích práv a povinností, nijak je neupřesnila. Nejvyšší správní soud nemůže takto obecnou námitku vypořádat zcela konkrétně, a proto odkazuje na své předchozí odůvodnění. Lze rovněž poukázat na rozsudek č. j. 2 As 225/2016 - 36, v němž zdejší soud uvedl: *„Z čl. 36 odst. 2 Listiny plyne, že pravomoc soudů při přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy vychází z principu generální klauzule. Přezkoumat lze v zásadě každé rozhodnutí správního orgánu,*

pokud není takový soudní přezkum výslovně vyloučen zákonem. Při posouzení těchto tzv. kompetenčních výluk je třeba vždy přihlížet ke skutečnému smyslu, pro který jsou výluky stanoveny. V pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42). V případě lékařského posudku však už takovéto pochybnosti nepanují, neboť se k jeho povaze a následnému soudnímu přezkumu vyjádřil jak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, tak i Ústavní soud, který rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu potvrdil (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08).“

[19] K porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces nedošlo ani tím, že žalovaný vyšel při posouzení návrhu na přezkum lékařského posudku ze závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, které přezkoumalo vyjádření KHS. Závaznost výsledků ověření podmínek vzniku nemoci z povolání pro poskytovatele posuzujícího nemoc z povolání vyplývá přímo ze zákona o specifických zdravotních službách (§ 62 odst. 3 poslední část věty za středníkem). Uvedený zákon také přesně stanoví postupy při vydávání a následném přezkumu lékařských posudků pro uznání (zjištění) nemoci z povolání, práva a především povinnosti poskytovatelů těchto posudků, možnost jejich adresátů seznámit se s výsledky odborných zjištění a také se proti nim bránit. Stěžovatelka se však mylí v názoru na samostatnou přezkoumatelnost každého aktu orgánu veřejné správy bez dalšího.

[20] Nejvyšší správní soud konstatuje, že z § 65 s. ř. s. vyplývá, že předmětem žaloby ve správním soudnictví mohou být taková rozhodnutí, která se dotýkají právních poměrů účastníků založených na předpisech veřejnoprávní povahy. Právní vztah mezi stěžovatelkou a jejím zaměstnavatelem se opírá o soukromé právo a lékařským posudkem o nezjištění nemoci z povolání není dotčena veřejnoprávní sféra žalobkyně ani jejího zaměstnavatele. Stěžovatelka tak má i bez požadovaného soudního přezkumu další možnosti, jak dosáhnout změny lékařského posudku, zejm. má-li na základě vlastních zjištění (viz stěžovatelkou odkazované měření hygienických kritérií) za to, že nezjištění nemoci z povolání neodpovídá skutečnosti.

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jakož i ustálenou soudní judikaturou, a nepochybil, pokud žalobu stěžovatelky odmítl. Proto dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému v řízení žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 29. března 2019

JUDr. Lenka Matyášová

pokračování

5 As 142/2018 - 50

předsedkyně senátu