



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **HVM PLASMA, spol. s r. o.**, Na Hutmance 347/2, Praha 5, zastoupené advokátem Mgr. Radkem Buršíkem, Hvězdova 1734/2, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutím ze dne 25. 1. 2021, čj. JMK 11806/2021, a ze dne 29. 1. 2021, čj. JMK 94151/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 6. 2021, čj. 30 A 41/2021-44,

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.

Odůvodnění:

[1] Společnost HVM PLASMA zaměstnávala osobu, která po několika letech práce začala trpět kontaktním alergickým ekzémem. Posuzující lékař uznal toto onemocnění jako nemoc z povolání a jiný posuzující lékař v navazujícím posudku shledal, že v důsledku onemocnění daná osoba dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost pro výkon stávající práce. Společnost navrhla přezkoumání obou posudků, poskytovatelé zdravotních služeb však jejím návrhům nevyhověli a postoupili je Krajskému úřadu Jihomoravského kraje. Krajský úřad návrhy na přezkum posudků zamítl a posudky potvrdil.

[2] Společnost napadla obě rozhodnutí krajského úřadu a oba posudky správní žalobou. Krajský soud tuto žalobu odmítl pro nepřípustnost. Odkázal na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125 (č. 1554/2008 Sb. NSS), podle kterého jsou posudek i navazující přezkumné rozhodnutí vyloučeny ze soudního přezkumu v souladu s § 70 písm. a) s. ř. s. Podotkl, že následně byla zamítnuta i ústavní stížnost proti tomuto

rozsudku (nálesem sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008). Upozornil také na několik aktuálních rozhodnutí, která právě uvedený závěr potvrzují i ve vztahu k současné právní úpravě.

[3] Společnost podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Zpochybňuje skutkové závěry posudků a krajského úřadu, předně ale tvrdí, že je třeba zvrátit dosavadní judikaturu – a posudky ani přezkumná rozhodnutí nevylučovat ze soudního přezkumu. Její jednotlivé argumenty lze shrnout takto:

- Posudky (i přezkumná rozhodnutí) jsou vydávány na základě zákona, tam stanoveným postupem a s tam určenými náležitostmi; jde o výkon státní správy, který nutně (s ohledem na čl. 36 Listiny základních práv a svobod) musí podléhat soudnímu přezkumu.
- V důsledku posudků (a přezkumných rozhodnutí) je zaměstnavatel nucen převést posuzovaného zaměstnance na jinou práci, jinak mu hrozí značné veřejnoprávní sankce.
- Přezkum posudků se v praxi soustředí jen na jejich formální náležitosti, skutkové závěry zůstávají bez kontroly.
- Závěry posudků (a přezkumných rozhodnutí) lze zvrátit jen v civilním řízení zahájeném na návrh zaměstnance, nadto civilní soudy mnohdy berou posudky jako závazný podklad svého rozhodnutí; zaměstnavatel tedy nemá efektivní možnost obrany.
- Zaměstnavatel nemůže nahlédnout do spisů vedených posudkovým lékařem či přezkumným orgánem, má tak omezenou možnost obrany proti tam tvrzeným skutečnostem.

[4] Kasační stížnost není důvodná.

[5] Žaloba společnosti směřovala proti lékařským posudkům (vydaným podle § 43 odst. 4 a § 62 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách) a proti rozhodnutím krajského úřadu o přezkoumání těchto posudků [§ 47 odst. 2 písm. a) téhož zákona]. Otázka, zda je proti těmto úkonům přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s., již byla u soudů vyřešena. Judikatorní vývoj vztahující se k otázce přezkumu lékařských posudků jak podle předcházejícího zákona č. 20/1960 Sb., o péči o zdraví lidu, tak podle zákona o specifických zdravotnických službách shrnul naposledy rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, čj. 7 As 281/2021-32. Dospěl přitom k závěru (stejně jako před ním rozšířený senát v rozsudku 4 Ads 81/2005 a plénium Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 11/08), že lékařský posudek ani na něj navazující rozhodnutí podle § 47 zákona o specifických zdravotních službách nepředstavují rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a nelze je proto přezkoumat ve správním soudnictví. Judikatura vztahující se k povaze lékařských posudků a navazujících přezkumných rozhodnutí je ustálená a NSS ani nyní nevidí důvod se od ní odchýlovat.

[6] Na jednotlivé argumenty společnosti ve prospěch soudního přezkumu pracovnělékařských posudků a navazujících přezkumných rozhodnutí již převážně soudy (jak NSS, tak ÚS) reagovaly:

pokračování

- Posudek o způsobilosti určitého zaměstnance k práci není aktem vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech, ale jde o odborné stanovisko lékaře, který poskytuje součinnost zaměstnavateli. Posudek o zdravotním stavu je souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních metod; tato činnost nemá nic společného s výkladem obecné právní normy a její následnou aplikací na zjištěný faktický stav (nález Pl. ÚS 11/08). Tentýž závěr platí o přezkumném aktu, jenž se sice formálně řídí správním řádem, ovšem materiálně na povaze úkonu nemůže ničeho změnit (rozsudek 4 Ads 81/2005).
- Zaměstnavatel je povinen za určitých okolností převést zaměstnance na jinou práci *ex lege*, posudek (a přezkumné rozhodnutí) jsou jen odborným dobrozdáním, díky nimž se může dozvědět, že tyto okolnosti nastaly (rozsudek 4 Ads 81/2005). Povinnost takto postupovat má ale zaměstnavatel i tehdy, pokud se o splnění daných okolností dozví jinak.
- Přezkum posudků se podle zákona nemá soustředit jen na jejich formální náležitosti: správní orgán zjišťuje i to, zda závěr o posouzení zdravotní způsobilosti nebo zdravotního stavu odpovídá zdravotnímu stavu posuzované osoby aktuálně zjištěnému v době vydání lékařského posudku [§ 47 odst. 1 písm. e) zákona o specifických zdravotních službách].
- Závěry posudků lze zvrátit ve dvou instancích (u poskytovatele zdravotních služeb a správního orgánu), v nichž lze napravovat jak formální, tak materiální vady posudku. Je otázkou, zda by další instance, byť soudní, mohla přinést na věc samu jiný náhled a v čem by právě znalec ustanovený soudem byl nezávislejší než posuzující lékař, poskytovatel zdravotních služeb či správní orgán, nemluvě o možnosti požadovat v přezkumném řízení (před správním orgánem) doplnění skutkového stavu znaleckým posudkem (rozsudek 4 Ads 81/2005).
- Ustanovení o povinnosti zachovávat mlčenlivost podle jiného právního předpisu se ve věcech posudkové péče a lékařských posudků použijí tak, aby nebyla zkrácena procesní práva posuzované osoby a osob, kterým jeho uplatněním vznikají práva a povinnosti (§ 49 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách).

[7] Praktické důvody, pro něž by se judikatura měla změnit, shrnula společnost především v bodě 4.6.2 své kasační stížnosti; podle NSS však ani tyto její argumenty nejsou s to zpochybnit správnost dosavadních závěrů soudů.

[8] Standardní přezkum by podle společnosti probíhal tak, že by správní soud „*mohl posudky zrušit nebo nahradit, a zaměstnavatel by tak nemusel posílat zaměstnance na nový posudek*“. Zaměstnavatel by prý do doby vydání rozhodnutí nemohl zaměstnance propustit (k tomu by podle společnosti posloužil nejspíš odkladný účinek); řízení by se účastnily orgány, které lékařský posudek vydaly, a „*musely by jej ustát*“. Kvalita jejich aktů by se zlepšila, časově by na tom zaměstnavatel i zaměstnanec byli podle společnosti lépe než v současnosti.

[9] NSS zdůrazňuje, že žádný z argumentů kasační stížnosti nevyvrací ustálený závěr judikatury, podle nějž pracovnělékařský posudek ani rozhodnutí na něj navazující nejsou materiálně rozhodnutími podle soudního řádu správního. Krom toho však je právě shrnutý

pohled společnosti zjednodušující i v praktické rovině. Společnost usiluje o „*efektivnější*“ přezkum pracovnělékařských posudků a připisuje způsobilost zajistit takový přezkum právě správním soudům. Její úvahy však pomíjejí procesní limity soudního řádu správního i faktickou realitu správního soudnictví.

[10] Pro názornost lze přirovnat pracovnělékařský posudek k posudku o zdravotním stavu, který vypracovávají orgány sociálního zabezpečení z popudu žádosti o dávku podmíněnou zdravotním stavem. Ačkoli rozhodnutí o samotné dávce podléhá soudnímu přezkumu, správní soudy nejsou oprávněny takový posudek „*zrušit či nahradit*“. Zkoumají jen, zda je posudek jednoznačný, úplný a přesvědčivý (právě tak, jako to dělají civilní soudy v řízení o určení neplatnosti výpovědi dané zaměstnanci, který pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu práce; k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1804/2015). Není-li tomu tak (to může správní soud zjistit i za pomoci znaleckého posudku; stejnou možnost má ovšem i civilní soud v řízení o neplatnost výpovědi), zruší správní soud rozhodnutí o dávce, přitom však může jen uložit České správě sociálního zabezpečení, aby odstranila vady lékařského posudku. Nový posudek by tak opět musel být vydán vně soudního řízení a rozhodnutí na něm založené by pak správní soud mohl opět jen přezkoumat, nikoli je nahradit. Nelze tak souhlasit se společností ani v tom, že přezkum před správním soudem by poskytl zaměstnavatelům lepší procesní postavení a účinnější ochranu jejich práv (koneckonců správní soud je primárně soudem přezkumným, ne nalézacím).

[11] V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby je NSS oprávněn zkoumat jen to, zda rozhodnutí krajského soudu a řízení tomuto rozhodnutí předcházející jsou v souladu se zákonem. Jeho úkolem naopak není věcně přezkoumávat, zda je žaloba společnosti důvodná, tj. zda jednání žalovaného bylo nezákonné, či nikoli. S předmětem nynějšího řízení se tak míjejí kasační námitky, které zpochybňují správnost procesního postupu krajského úřadu při přezkoumání napadeného lékařského posudku, případně namítají nezákonnost samotného rozhodnutí krajského úřadu. Proto se NSS těmito námitkami vůbec nezabýval.

[12] Společnost se svými námitkami neuspěla, a NSS proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou. Neúspěšná společnost nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); žalovanému krajskému úřadu nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 26. června 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu