



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové a ve věci

žalobce

R. J.
bytem X
zastoupený advokátem JUDr. Josefem Kopřivou
se sídlem Václavské náměstí 819/43, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému

ředitel Krajského ředitelství policie hl. m. Prahy
se sídlem Kongresová 1666, 140 00 Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2022, č. 2404/2022,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2022, č. 2404/2022, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce podal „Žádost o náhradu škody na zdraví za nemoc z povolání – Covid-19“ ze dne 12. 5. 2022, kterou žádal o přiznání náhrady škody na zdraví utrpěné v souvislosti s nemocí z povolání Covid-19. Náměstek ředitele Krajského ředitelství policie hl. města Prahy (dále jen „služební funkcionář prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 22. 6. 2022, č. j. KRPA-159997-6/ČJ-2022-0000VO (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), podle § 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon“), ve spojení s § 181 služebního zákona, žádost žalobce zamítl a náhradu škody vzniklou v souvislosti s onemocněním nemocí Covid-19 neposkytl.
2. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí služební funkcionář uvedl, že nemoc z povolání je pojmem z oblasti lékařství i práva. Definici pojmu nemoc z povolání obsahuje nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání. Pro uznání nemoci jako nemoci z povolání musí být splněny podmínky uvedené v tomto předpise. Podmínka klinické povahy znamená, že musí být splněno diagnostické kritérium včetně tíže onemocnění, tj. u nemocí přenosných podle kapitoly V, položka 1 nebo 3, nemoci přenosné a parazitární, kam je zařazeno onemocnění Covid-19, se musí jednat o klinicky manifestační infekční onemocnění s příslušným laboratorním nálezem. Služební funkcionář uvedl, že dále musí být splněna hygienická podmínka, což znamená, že musí jít o výkon práce, u které je riziko nákazy zvýšené oproti jinému obvyklému kontaktu s jinými osobami. Služební funkcionář odkázal na Protokol ze šetření k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posouzení nemoci z povolání ze dne 3. 3. 2021, na Lékařský posudek o neuznání nemoci z povolání ze dne 31. 5. 2021 a na Rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru zdravotnictví, oddělení zdravotních služeb, č.j. MHMP 1999551/2021, ze dne 9. 12. 2021 (dále jen „rozhodnutí MHMP“), kterým byl předmětný lékařský posudek potvrzen a návrh (žalobce) na jeho přezkoumání zamítnut. Služební funkcionář prvního stupně s poukazem na lékařský posudek a rozhodnutí MHMP shrnul, že onemocnění nebylo uznáno za nemoc z povolání, nemůže tak správní orgán rozhodnout o náhradě škody na zdraví za nemoc z povolání.
3. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, o němž zamítavě rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný ztotožnil s posouzením věci služebním funkcionářem prvního stupně. Žalovaný obdobně jako služební funkcionář prvního stupně odkázal na lékařský posudek, kterým se neuznává nemoc z povolání a na rozhodnutí MHMP, kterým byl předmětný lékařský posudek potvrzen. Žalovaný poukázal na odůvodnění rozhodnutí MHMP, ve kterém je uvedeno: *„na základě shora popsanych skutečností, výsledků a závěru šetření nebylo splněno hygienické kritérium. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem a na základě předložené dokumentace MHMP konstatuje, že posuzovaný nebyl vystaven v rámci svého pracovního zařazení biologickým látkám a činitelům, kdy přímo zpracovával nebo manipuloval s biologickým materiálem s prokázanou pozitivitou uvedeného onemocnění, kdy by při práci posuzovaného bylo prokázáno riziko nákazy. Ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posuzování a konstatování neuznání nemoci z povolání koronavirovou infekcí COVID 19 považuje MHMP*

v souladu s výše uvedenými skutečnostmi a s konstatováním znalce za dostatečné. MHMP na základě doložené spisové dokumentace konstatuje, že zdravotní stav posuzované osoby byl pro účely zdravotního posouzení zjištěn v míře poskytující dostatek odborných podkladů pro jednoznačné stanovení posudkového závěru. Toto stanovisko opírá také o stanovisko MV ČR ve věci ze dne 20. 4. 2021 a stanovisko znalce ze dne 22. 11. 2021 v této věci a poukazuje na uvedené skutečnosti a souvislosti.“ Žalovaný shrnul, že při svém rozhodování vycházel z odborného lékařského posouzení, které pro něj bylo podkladem pro vydání konečného rozhodnutí, lékařským posudkem nebyla nemoc z povolání uznána, a proto také žalovaný zamítl odvolání žalobce.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobce nejprve shrnul svou dosavadní argumentaci uvedenou v odvolání, a to že poskytovatel pracovnělékařských služeb odmítl uznat prodělaný Covid-19 jako nemoc z povolání z důvodu, že nebylo splněno „hygienické kritérium“, nicméně žalobce tento názor nemůže samostatně napadnout cestou správního soudnictví a služební funkcionář z tohoto závěru bez dalšího vychází, aniž by správnost závěru podrobil bližšímu věcnému přezkumu. Žalobce v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 146/2016, ze kterého citoval: *„Lékařský posudek představuje pouhý podklad rozhodnutí, a nikoliv samostatné rozhodnutí dle správního řádu, přestože jde o podklad zákonný a mnohdy pro výrok navazujícího rozhodnutí zásadní. Nelze na něj tedy vůbec vztáhnout § 73 odst. 2 téhož zákona, podle něhož je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a jehož aplikace se žalovaný dovolává.“*
5. Žalobce namítal, že se nelze ztotožnit s tvrzením služebního funkcionáře, že bylo nedostatečně prokázáno, že by se žalobce nakazil v zaměstnání od kolegy, neboť toto dle žalobce vyplývá jak z doložených lékařských zpráv, tak i z rozhodnutí MHMP, jakož i z dalších okolností věci. Žalobce namítal, že pokud existovaly na straně služebního funkcionáře pochybnosti stran zjištění skutkového stavu z hlediska zjištění všech potenciálních příčin nákazy, je nutné odkázat na zásadu materiální pravdy, popřípadě na ustanovení § 180 odst. 1 služebního zákona, který ukládá služebnímu funkcionáři zjistit stav věci o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce považoval za prokázané, že v jeho případě došlo k nákaze právě při výkonu služby.
6. V souvislosti se zamítavou argumentací služebního funkcionáře žalobce (shodně jako v odvolání) uvedl, že dne 16. 3. 2020 byl velen ke střežení osob, jako člen hlídky do areálu cizinecké Policie ČR, kde se ve třech komorách (transportní cely - zaplněné dle momentální situace) nacházely osoby podezřelé z TČ, u kterých bylo vysoké riziko, že jsou nakaženy Covid-19, kdy zde čekaly separované na provedení testu na Covid-19 a jeho výsledek, následně dle jejich výsledku s nimi byly prováděny další procesní úkony. Jelikož riziko u těchto osob bylo velké, byli všichni policisté, kteří s nimi přišli do kontaktu oblečení do ochranných obleků – kombinéz TYVEK, a to z důvodu, že policisté s těmito osobami chodili doprovod na WC, nosili a zabezpečovali jim jídlo, zapínali v komorách přímotop a zajišťovali další činnosti s nimi spojené. Dle žalobce lze toto dohledat a potvrdit dle plánu služeb daného dne. Žalobce uvedl, že k tomuto pro dokreslení okolností doložil 2 své fotografie pořízené z místa služby v tento den. Výše popsané dle žalobce podporuje fakt, že žalobce sloužil ve velmi rizikovém prostředí, kdy nelze akceptovat formalistický

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

náhled MHMP, převzatý služebním funkcionářem do prvostupňového rozhodnutí, že prodělaný Covid-19 nelze u žalobce uznat jako nemoc z povolání z důvodu, že nebylo splněno „hygienické kritérium“.

7. Žalobce namítal nesprávné právní posouzení ohledně neuznání nemoci z povolání a nepřiznání nároku na náhradu škody. Prvostupňové i žalobou napadené rozhodnutí dle názoru žalobce nesprávným až formalistickým způsobem konstatují, že prodělaný Covid-19 nelze u žalobce uznat jako nemoc z povolání z důvodu, že nebylo splněno „hygienické kritérium“, ačkoli dle žalobce bylo prokázáno, že se nakazil při výkonu služby od kolegy. Uvedené by mělo být dle názoru žalobce hlavním posuzujícím kritériem pro přiznání náhrady škody na zdraví, a nikoli skutečnost, zdali služební působiště je formálně evidováno, jako místo se zvýšeným rizikem nákazy.
8. Dále žalobce namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, kdy žalovaný v rámci vlastního posouzení věci postavil své závěry pouze na parafrázovaném odůvodnění lékařského posudku a navazujícím rozhodnutí MHMP. Žalovaný se dle žalobce v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nevypořádal s odvolacími námitkami, které směřovaly proti nesprávnému posouzení věci stran tvrzení, že hlavním argumentem pro uznání nemoci z povolání by mělo být materiální hledisko, tedy prokázání nakažení při výkonu služby, a nikoliv hledisko formální, navíc za situace, kdy žalobce zjevně sloužil v rizikových podmínkách. Žalovaný se dle žalobce v napadeném rozhodnutí nevypořádal ani s argumentací poukazující na porušení Listiny základních práv a svobod v čl. 1 odst. 1, kdy nelze akceptovat rozdílný přístup MHMP ke strážníkům městské/obecní policie a k příslušníkům bezpečnostních sborů, jakož i s odkazem na protichůdný výklad dostupný na webových stránkách Ministerstva vnitra ČR, ve kterém MV výslovně zmiňovalo, dle žalobce zcela logicky, že nelze vyloučit přenos infekce i v rámci rizikových kontaktů u příslušníků Policie České republiky. V souvislosti s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalobce odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a na nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 116/05.
9. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí zrušil, a věc vrátil služebnímu funkcionáři prvního stupně.
10. Žalovaný navrhl, aby žaloba byla zamítnuta. K otázce prokázání nakažení Covidem-19 žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že se touto námitkou zabýval, odkázal na „Protokol ze šetření k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posouzení nemoci z povolání“ ze dne 3. 3. 2021. Žalovaný uvedl, že v tomto protokolu je uveden v bodu 4. text „Zdroj. inf. onemocnění: pravděpodobně kolega ve službě“. Tento protokol je však dle žalovaného v rozporu s následným tvrzením žalobce, že ho prokazatelně nakazil jeho kolega ve službě.
11. K námitce žalobce, že nelze akceptovat rozdílný přístup MHMP ke strážníkům městské/obecní policie a k příslušníkům bezpečnostních sborů, jakož i s odkazem na protichůdný výklad dostupný na webových stránkách Ministerstva vnitra ČR (dále jen „MV“), ve kterém MV výslovně zmiňovalo, že nelze vyloučit přenos infekce i v rámci rizikových kontaktů u příslušníků Policie České republiky, žalovaný konstatoval, že v rozhodnutí MHMP je uvedeno, že „splnění podmínek vzniku nemoci z povolání COVID 19 je možné předpokládat např. u strážníků policie, kdy nelze jednoznačně vyloučit přenos infekce při rizikovém kontaktu s osobou, která nedodrжуje, izolaci apod.“, přičemž toto vyjádření není dle žalovaného v rozporu s konečným závěrem MHMP.

Magistrát hl. m. Prahy. Dále konstatoval, že žalobce nebyl vystaven v rámci svého pracovního zařazení biologickým látkám a činitelům tím, že by přímo zpracovával nebo manipuloval s biologickým materiálem s prokázanou pozitivitou uvedeného onemocnění, a kdyby při práci žalobce bylo prokázáno riziko nákazy.

12. Žalovaný akcentoval, že rozhodnutí o tom, zda určitá choroba, kterou postižená osoba trpí, je nemocí z povolání, je nepochybně rozhodnutím, které závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu dotčené osoby, a jež je prováděno specializovaným zdravotnickým pracovištěm. Zopakoval, že při svém rozhodování vycházel z odborného lékařského posouzení, které bylo pro něj podkladem pro vydání konečného rozhodnutí. Vypracovaným lékařským posudkem však nebyla nemoc z povolání u žalobce uznána, a proto také žalovaný zamítl žádost o poskytnutí náhrady na zdraví utrpěné v souvislosti s onemocněním Covid-19.

III.

Posouzení žaloby

13. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když účastníci s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili (souhlas žalobce i žalovaného byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován). Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny, z nichž soud při rozhodování vycházel, jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a ani účastníci provedení nových důkazů v řízení nenavrhovali.
14. Žaloba je důvodná.
15. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
16. Podle § 100 odst. 4 služebního zákona ve znění účinném od 1. 10. 2018, platí: *„Bezpečnostní sbor odpovídá příslušníkovi za škodu způsobenou nemocí z povolání, jestliže příslušník před jejím zjištěním konal službu v podmínkách, za nichž nemoc z povolání vzniká. Nemocemi z povolání jsou nemoci uvedené ve zvláštním právním předpisu. Za nemoc z povolání se považuje i nemoc, která vznikla 3 roky před nabytím účinnosti tohoto zákona.“*
17. Podle kapitoly V položky 1. přílohy nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým je určen seznam nemocí z povolání, ve znění účinném od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2022, se pro nemoci přenosné a parazitární s přenosem z člověka na člověka nebo s dalšími způsoby přenosu, aby byly považovány za nemoci z povolání, stanoví ještě kumulativní podmínka, že tyto: *„[n]emoci vznikají při práci, u níž je prokázáno riziko nákazy.“* V dané věci přitom mezi účastníky není sporu o tom, že onemocnění COVID 19 lze v souladu s kapitolou V. položky 1. přílohy nařízení vlády č. 290/1995 Sb., podřadit pod onemocnění zde uvedené, neboť se jedná o přenosné a parazitární onemocnění s přenosem z člověka na člověka. Rovněž tak je mezi účastníky nesporné, že u žalobce dané onemocnění splnilo tzv. klinickou podmínku, tj. že bylo vyjádřeno klinicky manifestními příznaky, které se poprvé projevíly u žalobce dne 20. 3. 2020 a dne 22. 3. 2020 byl pozitivně na COVID 19 vytestován (viz zejména propouštěcí zpráva žalobce z Nemocnice Prostějov ze dne 17. 4.

2020). Naopak sporným zde zůstává posouzení hygienické podmínky, tj. zdali se žalobce tímto onemocněním nakazil při práci, při jejímž výkonu by bylo prokázáno tzv. riziko nákazy, tj. riziko nákazy zvýšené oproti obvyklému osobnímu kontaktu; jinými slovy řečeno musí být prokázáno i to, zdali docházelo na pracovišti žalobce k působení vyšší než obvyklé zátěže spouštěcích faktorů onemocnění v příčinné souvislosti se vzniklým onemocněním.

18. Mezi účastníky v případě posouzení hygienické podmínky panuje spor již ohledně dostatečně zjištěného skutkového stavu správními orgány, když žalobce tvrdí, že byl v rozhodné době od 13. 3. 2020 do 16. 3. 2020 prokazatelně onemocněním nakažen kolegou při výkonu služby, a to současně za situace, kdy sloužil v rizikových podmínkách (viz žádost žalobce o náhradu škody na zdraví za nemoc z povolání ze dne 12. 5. 2022), což blíže rozvedl až v doplnění odvolání ze dne 18. 7. 2022, kde výslovně poukázal na den 16. 3. 2020, kdy byl velen střežit do areálu cizinecké policie mj. transportní cely, v nichž se nacházely osoby podezřelé z trestných činů s vysokým rizikem nákazy onemocnění COVID 19, s nimiž byl povinen vejít v přímý osobní kontakt (doprovod na WC, zabezpečování jídla atp.), proto mu zaměstnavatel zabezpečil ochranné pomůcky formou ochranné kombinézy, což dokládal fotografiemi, na nichž byl zachycen oblečen v ochranné kombinéze s nasazenými ochrannými brýlemi, s respirátorem, v gumových rukavicích a botách). Naopak žalovaný tvrdí, že žalobce byl nakažen pouze „pravděpodobně“ kolegou ve službě.
19. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatná skutková zjištění. Z obsahu Protokolu ze šetření k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posouzení nemoci z povolání ze dne 3. 3. 2021 je v rubrice pod bodem 4. Sledované faktory je pak vepsáno: „*Zdroj inf. onemocnění: pravděpodobně kolega ve službě*“ a v rubrice pod bodem 7. Podrobný popis práce se podává, že: „*žalobce měl dne 14. 3. – 16. 3. 2020 kontakt s pozitivně testovanou osobou (kolegou v zaměstnání, jen ve vozidle min. 3x12 hod. směny) – následně dne 17. 3. 2020 nařízena karanténa služební lékařkou*“. Na uvedený protokol pak navazuje Lékařský posudek ze dne 31. 5. 2021, který z protokolu vychází a z jehož odůvodnění vyplývá toliko, že ze šetření bylo zjištěno, že při práci, kterou žalobce ve sledovaném období vykonával, nebyly splněny podmínky vzniku nemoci z povolání uvedené v kapitole V položka 1. přílohy nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání.
20. Lékařský posudek byl k návrhu žalobce přezkoumán Odborem zdravotnictví Magistrátu hl. m. Prahy, oddělení zdravotních služeb, který ve svém rozhodnutí ze dne 9. 12. 2021 konstatoval, že: „*dle nařízení vlády č. 290/1995 Sb., lze za nemoc z povolání dle kapitoly V a položky 1 uznat takové onemocnění, které vzniklo při práci, u níž je prokázáno tzv. riziko nákazy, kterým se v tomto kontextu rozumí vyšší pravděpodobnost přenosu nákazy při vlastním výkonu práce (při pracovních činnostech) než v jiném obvyklém kontaktu s jinými osobami, a to i v době epidemického výskytu onemocnění... V případě, že v pracovní náplni posuzované osoby nebyly úkony, které byly prováděny v epidemiologicky významném, tzv. úzkém kontaktu s možným zdrojem nákazy, nelze považovat podmínky pro vznik onemocnění za dostatečné ani splněné, protože riziko při výkonu práce nepřevažovalo nad možností získání nákazy mimopracovní. Zhodnocení rizika nákazy při práci vychází z konkrétních zjištění získaných šetřením orgánu ochrany veřejného zdraví (dále také „OOVZ“). Splnění podmínek vzniku nemoci z povolání COVID-19 je možné předpokládat například u zdravotnických pracovníků (lékařů včetně stomatologů, zdravotních sester...). Splnění podmínek vzniku nemoci z povolání*

COVID-19 je možné předpokládat např. u strážníků policie, kdy nelze jednoznačně vyloučit přenos infekce při rizikovém kontaktu s osobou, která nedodrží domáci karanténu, izolaci apod. V návaznosti na šetření provedené OOVZ se splnění podmínek vzniku nemoci z povolání COVID-19 nepředpokládá například u administrativních pracovníků na úřadech, v bankách, v pojišťovnách, pobočkách pošty apod. V této souvislosti zároveň MHMP doplňuje, že nemoci přenosné a parazitární jsou dlouhodobě hlášeny právě nejčastěji u osob poskytujících zdravotní a sociální služby.“ Dále je v rozhodnutí MHMP konstatováno: „Dle zjištění ze spisové dokumentace pan R. J. uvedl jediný kontakt s osobou COVID-19 pozitivní kontakt s kolegou policistou při hlídkové činnosti, kdy vedle sebe seděli v automobilu. V dokumentaci není záznam o žádném jiném rizikovém kontaktu s jinou osobou při výkonu vlastní náplně povolání policisty, např. služebním zásahu, kde by byla možnost přenosu infekce při rizikovém kontaktu s osobami nebo biologickým materiálem. V souladu s platnými podmínkami pro uznávání nemocí z povolání se za nemoc z povolání nepovažuje onemocnění získané od spolupracovníka (neboť náplní práce nejsou činnosti, při kterých existuje riziko onemocnění infekčním onemocněním).“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem). Jak již uvedeno shora oba správní orgány ve svých rozhodnutích plně vyšly ze závěrů Lékařského posudku a z rozhodnutí Odboru zdravotnictví Magistrátu hl. m. Prahy, oddělení zdravotních služeb ze dne 9. 12. 2021, jímž byl Lékařský posudek přezkoumán a shledán správným.

21. Městský soud v Praze se ztotožňuje s obecnými právními závěry správních orgánů ohledně nezbytnosti existence tzv. rizika nákazy při vlastním výkonu práce žalobce pro posouzení splnění hygienické podmínky nemoci z povolání, což rovněž zcela odpovídá jazykovému znění položky 1. přílohy kapitoly V nařízení vlády č. 290/1995 Sb. Splnění podmínek vzniku nemoci z povolání COVID-19 tak nelze předpokládat např. u administrativních pracovníků na úřadech, v bankách apod., a to i v případě, že by u těchto pracovníků bylo prokazatelně zjištěno, že se nakazili při výkonu práce od kolegy či náhodného klienta. Nelze tak přistoupit na část argumentace žalobce, že hlavním argumentem pro uznání nemoci z povolání by měla být již pouhá skutečnost, že se nakazil při výkonu služby od kolegy, s nímž vykonával hlídkovou činnost. Soud konstatuje, že podmínkou pro vznik nemoci z povolání je tzv. riziko nákazy, tj. vyšší pravděpodobnost přenosu nákazy při vlastním výkonu práce. Naopak je pro posouzení věci irelevantní, zda se žalobce skutečně/fakticky nakazil od kolegy, pokud vlastní výkon práce splňuje kritérium tzv. rizika nákazy (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 21 Cdo 3789/2012 ze dne 26. 9. 2013, kde Nejvyšší soud uvedl, že „pro vznik odpovědnosti za škodu způsobenou nemocí z povolání proto není důležité, zda je dána příčinná souvislost mezi vznikem onemocnění a prací zaměstnance, ani zjišťování, kde a za jakých okolností s „vysokou pravděpodobností“ zaměstnanec nemocí skutečně onemocněl; rozhodující je, zda pracoval za podmínek, za nichž konkrétní nemoc z povolání vzniká, a zda je dána příčinná souvislost mezi nemocí z povolání a vzniklou škodou“).
22. Jak Lékařský posudek, tak přezkumné rozhodnutí Odboru zdravotnictví Magistrátu hl. m. Prahy, oddělení zdravotních služeb vycházely pouze ze zjištění, že jediným pozitivním kontaktem na onemocnění Covid-19 u žalobce byl jeho kolega policista při hlídkové činnosti, přičemž dospěly k závěru, že náplň práce žalobce nezahrnovala tzv. riziko nákazy. Z tohoto skutkového zjištění pak vycházel i Protokol ze šetření k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posouzení nemoci z povolání ze dne 3. 3. 2021 a do svých rozhodnutí jej převzaly i prvoinstanční a druhoinstanční správní orgán. Prvoinstanční správní orgán ani žalovaný přitom skutečný rozsah náplně práce žalobce v rozhodném období nikterak neověřovaly, a to ani poté, co žalobce v odvolání proti

prvostupňovému správnímu rozhodnutí zcela konkrétně poukázal na skutečnost, že v době rozhodné navíc pracoval v rizikovém prostředí, neboť dne 16. 3. 2020 střežil osoby, u kterých bylo vysoké riziko, že jsou nakaženy onemocněním Covid-19 a přicházel s nimi do přímého osobního kontaktu.

23. Soud tak opakuje, že žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí staví svou zamítavou argumentaci toliko na tezi, že Lékařským posudkem nebyla nemoc z povolání uznána a tento závěr byl potvrzen i přezkumným rozhodnutím, aniž by jakkoliv reagoval na další v odvolání žalobcem uplatněnou a dle názoru soudu pro rozhodnutí ve věci podstatnou argumentaci žalobce. Žalovaný tak zcela pominul žalobcovu argumentaci ohledně rizikového prostředí výkonu služby dne 16. 3. 2020. Soud upozorňuje, že v případě této odvolací námitky se nejedná o otázku odbornou (lékařskou) ohledně posouzení zdravotního stavu, ale o otázku pracovní náplně žalobce, na jejímž základě lze teprve s jistotou zhodnotit vznik nemoci z povolání. V případě, že by se prokázalo, že žalobce sloužil dne 16. 3. 2020 jako člen hlídky v areálu cizinecké Policie ČR, kde se ve třech komorách nacházely osoby, u kterých bylo vysoké riziko, že jsou nakaženy onemocněním COVID 19, nemohou pak být zcela příléhavé ani závěry uvedené v Lékařském posudku a jeho přezkumném rozhodnutí, neboť je možné, že pracovní náplň žalobce vykazovala i tzv. riziko nákazy, což by se bezesporu následně muselo odrazit i v posouzení splnění sporné hygienické podmínky.
24. Žalovaný argumentaci žalobce ohledně jeho pracovní náplně dne 16. 3. 2020 v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zcela pominul, když bez dalšího odkázal na závěry Lékařského posudku a jeho přezkumného rozhodnutí. Žalovaný se nevypořádal ani s argumentací žalobce poukazující na rozdílný přístup MHMP ke strážníkům městské a obecní policie, a na odkaz žalobce na výklad Ministerstva vnitra ČR. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že správní soudy k problematice nepřezkoumatelnosti rozhodnutí konstantně judikují, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006 – 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008 – 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích

Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64. Uvedený přístup vychází z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

25. Ze shora zmíněné bohaté a ustálené judikatury správních soudů tedy jednoznačně vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný a jak uvažil o pro věc zásadních skutečnostech a uplatněných námitkách účastníka řízení, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Podle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je tomu tak právě proto, že jen prostřednictvím odůvodnění lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní orgán vyšel a jak o něm uvažil. Současně musí být z odůvodnění rozhodnutí patrné, jak se správní orgán vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující zásadní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud tedy rozhodnutí vůbec neobsahuje odůvodnění vypořádání některé z námitek nebo nereflextuje námitky uplatněné účastníkem řízení a zásadní argumentaci, o kterou se opírají, musí mít podle Nejvyššího správního soudu nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, č. j. 7 As 55/2015–29). Soud má za to, že se správní orgány v nyní přezkoumávaném správním řízení nezabývaly všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 Ads 58/2003–75, ze dne 4. 12. 2003), neboť se vůbec nezabývaly pro posouzení věci významnou skutečností, a to zda žalobce v rozhodném období, zejména dne 16. 3. 2020 pracoval v rizikovém prostředí. Dle názoru soudu, již prvostupňový správní orgán měl zjistit podstatný skutkový stav věci a ověřit, zda náplň práce žalobce vykazovala po dobu rozhodnou tzv. riziko nákazy, druhostupňový správní orgán se pak k zásadní argumentaci žalobce ohledně rizikového prostředí, tj. střežení osob z rizikové skupiny dne 16. 3. 2020, vůbec nevyjádřil, ani nečinil v průběhu řízení v tomto směru žádné dokazování. Soud opakuje, že nejpozději odvolací správní orgán se rovněž měl zabývat žalobcem tvrzeným rozdílným přístupem MHMP ke strážníkům městské a obecní policie a odkazem na výklad Ministerstva vnitra ČR, jelikož na tento výklad žalobce upozorňoval již v žádosti o náhradu škody. Správní orgány tak zatížily správní řízení vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a rovněž skutkový stav v dané věci vyžaduje zásadní doplnění dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Soud tak musel rozhodnutí z uvedených důvodů zrušit, neboť mohlo být do právní sféry žalobce negativním způsobem definitivně zasaženo.
26. Soud dodává, že zjištěný podstatný nedostatek napadeného rozhodnutí soud nemůže nahradit vlastními skutkovými zjištěními a vlastní argumentací. K tomu by bylo třeba rozsáhlého a zásadního doplnění dokazování, což by bylo v rozporu s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalobci by se nadto vypořádání jeho klíčové námitky poprvé dostalo teprve v řízení

před správním soudem, což není přípustné. Z uvedených důvodů se soud nemohl pro nadbytečnost zabývat a vypořádávat další žalobní námitky.

27. Soud na tomto místě ještě doplňuje, že žalobce v žalobě rovněž přílehavě poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 146/2016, ze dne 18. 1. 2017, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Lékařské posudky nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti dotčených osob. Ze stejných důvodů nepředstavují ani rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Jedná se toliko o posouzení zdravotního stavu, obsahem posudku jsou skutková zjištění a související úvahy lékařského charakteru* (blíže srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 – 125, publ. pod č. 1554/2008 Sb. NSS, a navazující nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08). Uvedený závěr byl vysloven za účinnosti zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, nicméně lze jej plně vztáhnout i na lékařské posudky vydané dle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, jelikož právní povaha lékařských posudků zůstala oproti předchozí úpravě co do své podstaty nezměněna. **Lékařský posudek představuje pouhý podklad rozhodnutí, a nikoliv samostatné rozhodnutí dle správního řádu, přestože jde o podklad zákonný a mnohdy pro výrok navazujícího rozhodnutí zásadní.** Nelze na něj tedy vůbec vztáhnout § 73 odst. 2 téhož zákona, podle něhož je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a jehož aplikace se žalovaný dovolává. Obdobné závěry vyplývají z napadeného rozsudku krajského soudu a Nejvyšší správní soud se s nimi plně ztotožňuje.“ (pozn. zvýraznění přidáno soudem). Tudíž správní orgány nejsou oprávněny bez dalšího z nich ve věci za situace, kdy je jejich obsah účastníkem sporován, vycházet. Soud nad rámec upozorňuje, že zjistí-li správní orgány, že dne 16. 3. 2020 žalobce skutečně vykonával práci v tzv. rizikovém prostředí, bude nutno Lékařský posudek přepracovat tak, aby se v něm i tato podstatná skutečnost promítla.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

28. S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nepřezkoumatelnost, jež zapříčinila i vadu nedostatečně zjištěného skutkového stavu dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Na žalovaném nyní bude, aby řádně zjistil skutkový stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti; tudíž se bude zabývat a adekvátně reagovat na v odvolání žalobce specifikovanou podstatnou skutečnost týkající se jeho služby v rizikovém prostředí dne 16. 3. 2020, a bude muset reagovat i na tvrzený rozdílný přístup MHMP ke strážníkům městské a obecní policie a odkaz na výklad Ministerstva vnitra ČR, a za tímto účelem nejen doplní podklady pro rozhodnutí (případě i nechá vypracovat nový Lékařský posudek), ale rovněž tak vznesené konkrétní odvolací námitky i řádně ve svém rozhodnutí vypořádá. Žalovaný je při tom vázán právním názorem vysloveným Městským soudem v Praze v tomto rozsudku (§78 odst. 5 s. ř. s.).
29. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč a náklady právního zastoupení za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb., částku 3 100 Kč

(§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. $2 \times 300 = 600$ Kč; paušální částka ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění) za dva úkony, tj. $2 \times 300 = 600$ Kč. Odměna se zvyšuje o celkem 21 %, jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 11 228 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám zástupce žalobce, advokáta JUDr. Josefa Kopřivy.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31.07.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu