



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupený JUDr. Karlem Davidem, advokátem se sídlem Sladkovského 1640, Louny, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Bělušice**, se sídlem Bělušice 66, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 1. 2025, č. j. 141 A 29/2024-27,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 1. 2025, č. j. 141 A 29/2024-27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátu JUDr. Karlu Davidovi, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů za řízení o kasační stížnosti ve výši **6 135 Kč**, která mu bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Náklady zastoupení žalobce nese stát.

Odůvodnění:

[1] Žalobce podal ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „*krajský soud*“) žalobu proti lékařskému posudku žalované ze dne 13. 8. 2024, ev. č. 18V2024516, jímž byl shledán zdravotně nezpůsobilým k práci při výkonu trestu odnětí svobody.

[2] Krajský soud usnesením ze dne 27. 1. 2025, č. j. 141 A 29/2024-27, žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[3] Krajský soud uvedl, že žalovaná posudek vydala na žádost zaměstnavatele (byť jako zaměstnavatel je v posudku označena právě sama žalovaná) o provedení vstupní pracovnělékařské prohlídky k posouzení žalobcova zdravotního stavu z důvodu jeho zamýšleného pracovního zařazení na pozici výrobní dělník u společnosti ANA Aqualine s. r. o. Tento posudek je dle krajského soudu lékařským posudkem ve smyslu § 42 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách (dále jen „*zákon o specifických zdravotních službách*“). Takový posudek podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 Ads 121/2013-31, „*nekonstituuje 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 ustanovení § 47 zákona o specifických zdravotních službách proto nepředstavuje v souladu s výše uvedeným rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a není proto přezkoumatelný ve správním soudnictví.*“ Krajský soud dodal, že ačkoli se shora citovaná judikatura vyjádřila k úkonu vydanému podle § 47 odst. 2 zákona o specifických zdravotních službách, tedy k aktu, jímž je lékařský posudek posléze přezkoumáván, z logiky věci není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. ani samotný lékařský posudek vydaný dle § 42 zákona o specifických zdravotních službách. Krajský soud uzavřel, že takový posudek je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) téhož zákona, proto žalobu odmítl z důvodu její nepřijatelnosti.

[4] Žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel namítá, že proti posudku o jeho zdravotní nezpůsobilosti podal civilní žalobu u Okresního soudu v Mostě. Usnesením ze dne 2. 8. 2024, č. j. 115 Nc 36004/2024–4, tento soud řízení o žalobě zastavil s odůvodněním, že posudek o zdravotní nezpůsobilosti je správním rozhodnutím ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., k jehož přezkumu jsou příslušné správní soudy. V souladu s tímto právním názorem stěžovatel podal žalobu proti tomuto posudku ke krajskému soudu jako soudu správnímu. Ten však žalobu odmítl s odůvodněním, že posudek o zdravotní nezpůsobilosti není správním rozhodnutím. Stěžovatel dodává, že přestože bylo uvedeným posudkem „*zásadně a nezákonně*“ zasaženo do jeho práv (do možnosti pracovat a hradit své dluhy), soudy civilní i správní mu bez věcného projednání odepřely právní ochranu.

[6] Podle stěžovatele měl krajský soud zohlednit odlišnosti „klasického“ lékařského posudku o zdravotní způsobilosti zaměstnance v pracovním poměru oproti lékařskému posudku, který vydává týž orgán, jenž poskytuje zaměstnání, jako je tomu v případě pracovního zařazení ve výkonu trestu. V posledně uvedeném případě věznice vydává posudek o zdravotní způsobilosti odsouzeného a současně i rozhoduje o jeho pracovním zařazení. Judikatura Nejvyššího správního soudu sice řešila problematiku lékařských posudků při výkonu povolání, ovšem výslovně se dosud nevyjádřila k přezkumu lékařských posudků, na základě nichž je či není umožněno odsouzeným ve výkonu trestu pracovní zařazení. Lékařský posudek o zdravotní nezpůsobilosti či o zdravotní způsobilosti s omezením má pro osoby ve výkonu trestu mnohem závažnější dopad, než obdobný posudek pro osoby v pracovním poměru. Odsouzení si totiž nemohou volit mezi různými zaměstnavateli, nemohou rozhodovat o svém pracovním zařazení a jeho druhu a lékařský

pokračování

posudek o zdravotní nezpůsobilosti či o zdravotní způsobilosti s omezením má na osoby ve výkonu trestu přímý účinek, neboť takovým lékařským posudkem (bez dalšího rozhodování, proti němuž by se mohly bránit cestou správní žaloby) se jim odjímá možnost výkonu (jakékoli) práce. Žalovaná tedy zasáhla uvedeným způsobem do práv stěžovatele.

[7] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že posudek o zdravotní způsobilosti dle § 42 zákona o specifických zdravotních službách, ani akt, jímž je posudek přezkoumáván, není správním rozhodnutím. K tomu stěžovatel odkazuje na odlišné stanovisko ústavních soudců Miloslava Výborného, Ivany Janů, Dagmar Lastovecké a Elišky Wagnerové k nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08 (ve věci ústavní stížnosti napadající odmítnutí správní žaloby proti rozhodnutí krajského úřadu přezkoumávajícímu lékařský posudek), z něhož shrnuje stěžejní argumenty.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s usnesením krajského soudu. Poukazuje na to, že zařazování odsouzených do práce má svoje specifika a nejedná se o pracovněprávní vztah založený pracovní smlouvou ve smyslu zákoníku práce. U odsouzeného jsou v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody práva zakotvená v Listině základních práv a svobod (zejména pak práva na svobodnou volbu povolání) výrazně omezena, a nelze je proto v plném rozsahu aplikovat.

[9] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadené usnesení Nejvyšší správní soud přezkoumal v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že při odmítnutí žaloby přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz).

[12] V projednávané věci je jádrem sporu, zda krajský soud po právu odmítl stěžovatelovu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy z důvodu její nepřipustnosti.

[13] Krajský soud má pravdu v tom, že posudek o zdravotní způsobilosti vězně k výkonu práce není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Jak bude vysvětleno níže, tato skutečnost ovšem sama o sobě nepostačuje k tomu, aby krajský soud žalobu bez dalšího odmítl.

[14] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že „klasický“ lékařský posudek o zdravotní způsobilosti zaměstnance v pracovním poměru ve smyslu § 42 zákona

o specifických zdravotních službách (a stejně tak posudek dle dříve účinné právní úpravy obsažené v zákoně č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu) je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) téhož zákona (viz již zmiňovaný nálezk Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/08, dostupný z www.usoud.cz, který se ztotožnil s výkladem rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005–125, č. 1554/2008 Sb. NSS; nebo rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2019, č. j. 5 As 142/2018–46). V odkazovaném nálezu se Ústavní soud zabýval rozhodnutím o přezkumu lékařského posudku o nezpůsobilosti tehdejšího žalobce k výkonu práce důlního elektromechanika, přičemž se jednalo o výkon práce v rámci pracovního poměru (a tedy se nejednalo o výkon práce odsouzeného). Ústavní soud potvrdil, že posudek sám o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti účastníků pracovněprávního vztahu, obsahuje pouze posouzení zdravotního stavu zaměstnance a je podkladem pro některá následná právní jednání zaměstnavatele (například ukončení pracovního poměru se zaměstnancem), která mohou být přezkoumávána v občanském soudním řízení zpravidla žalobou na určení neplatnosti úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2021, sp. zn. 21 Cdo 1096/2021, č. 43/2022 Sb. NS; dostupný z www.nsoud.cz).

[15] Naproti tomu výkon práce odsouzených se odlišuje od výkonu práce v „běžném“ pracovním poměru. Odsouzený (tedy i v nynější věci stěžovatel) nemá možnost svobodně se rozhodnout o uzavření pracovní smlouvy, tíží ho pracovní povinnost podle § 28 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o výkonu trestu*“), pracovní pozici si odsouzený sám nevybírá, ale rozhoduje o ní věznice s ohledem na jeho zdravotní způsobilost, uložený trest a s přihlédnutím k jeho odborným znalostem a dovednostem, písemný souhlas odsouzeného je vyžadován pouze k zaměstnávání odsouzeného u jiného subjektu než věznice (viz § 30 odst. 4 zákona o výkonu trestu) a pochopitelně se nemůže ani rozhodnout ukončit pracovněprávní vztah. Podle § 29 odst. 1 zákona o výkonu trestu *odsouzený, který byl zařazen do práce, je povinen pracovat, pokud je k práci zdravotně způsobilý*. Zákon však neupravuje bližší podrobnosti ohledně rozhodování o zařazení či nezařazení do práce. V každém případě však fakticky k určitému rozhodnutí v materiálním slova smyslu o nezařazení odsouzeného do práce objektivně dojít musí a toto rozhodnutí žalované se pak projevuje navenek tím, že odsouzenému není umožněno pracovat. Takové „rozhodnutí“ však nepochybně není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu nebo § 65 odst. 1 s. ř. s.

[16] Mezi odsouzeným a věznicí, ani mezi odsouzeným a osobou, u které má být vězeň pracovně zařazen (pokud nevykonává práci přímo pro věznici), tedy nevzniká „klasický“ soukromoprávní pracovní vztah založený pracovní smlouvou, jak je naznačeno výše. Na tuto skutečnost upozorňuje jak stěžovatel, tak i žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[17] Pro (faktické) rozhodnutí žalované o (ne)zařazení odsouzeného do práce je pak zjevně rozhodující právě posudek o zdravotní způsobilosti vězně (vyjma případů, kdy nejsou vězni pracovně zařazeni z dalších zákonem vyjmenovaných důvodů; například mladiství, kteří se účastní stanovené formy vzdělávání – viz § 61 odst. 7 zákona o výkonu trestu). Posudek o zdravotní nezpůsobilosti odsouzeného je tedy klíčovým podkladem pro „rozhodnutí“ o jeho pracovním (ne)zařazení. Takové „rozhodnutí“, které se zpravidla

pokračování

projeví v nečinnosti žalované (tj. odsouzený není odveden příslušníky vězeňské služby k výkonu práce), má veřejnoprávní povahu a může se negativně projevit v právní sféře stěžovatele. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že byt' většina žalobních tvrzení směřovala proti lékařskému posudku, stěžovatel v žalobě též obecně nesouhlasil s tím, že byl shledán zdravotně nezpůsobilý k práci, brojil proti nezařazení do práce a poukazoval například i na to, že v důsledku nezařazení do práce mu je znemožněno hradit své dluhy.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že posudek o zdravotní nezpůsobilosti vězně k výkonu práce není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatel by však mohl být v řízení o žalobě úspěšný, pokud by podal zásahovou žalobu proti výše naznačenému jednání žalované a žalobní tvrzení by v tomto ohledu upřesnil či doplnil. Uvedené odpovídá i judikatuře tohoto soudu: podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2021, č. j. 1 As 66/2021-58, nebo ze dne 1. 10. 2021, č. j. 8 As 36/2021-53, nezákonným zásahem může být nezařazení odsouzeného na určité pracovní místo, o kterém rozhoduje ředitel věznice. Tím spíše je pak možné, aby odsouzený podal žalobu proti jednání žalované, v důsledku něhož mu bylo znemožněno vykonávat jakoukoli práci (nejde tedy „jen“ o nesouhlas se zařazením na určité pracovní místo, jak tomu bylo ve výše zmiňovaných rozsudcích).

[19] Z judikatury Ústavního soudu a v reakci na něj také Nejvyššího správního soudu vyplývá, že soudní přezkum správních aktů musí být dostatečně účinný, bez ohledu na jejich pojmenování v podústavním právu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, ve spojení s navazujícím rozsudkem NSS ze dne 15. 2. 2018, č. j. 1 As 311/2017-37, nebo nedávný nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1038/25). Z hlediska účinné soudní ochrany není přijatelné, aby tíha nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospěch jednotlivců (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). Nejvyšší správní soud proto ve své aktuální judikatuře opustil dříve zastávanou koncepci striktní neprostopustnosti jednotlivých žalobních (návrhových) typů, respektive nemožnosti vyzvat žalobce ke změně žalobního (návrhového) typu. Důsledkem toho je, že stěžovatel nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ. Tyto závěry je třeba aplikovat také na nynější věc.

[20] V nyní projednávaném případě je navíc pochopitelné, proč se stěžovatel domáhal u krajského soudu ochrany proti posudku o jeho zdravotní nezpůsobilosti prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Jak stěžovatel uvádí v kasační stížnosti, vycházel z usnesení Okresního soudu v Mostě č. j. 115 Nc 36004/2024-4, jehož kopii zaslal Nejvyššímu správnímu soudu (viz odstavec [5] shora), jímž tento soud zastavil řízení o civilní žalobě směřující proti zdravotnímu posudku o nezpůsobilosti stěžovatele k pracovnímu zařazení ve věznici, a to s odůvodněním, že jde o správní rozhodnutí. Stěžovatel jako právní laik mohl spoléhat na to, že kvalifikace posudku ze strany civilního soudu je bezvadná. Nelze mu mít k tíži, pokud postupoval v souladu s ní, a nemohl předvídat, že později krajský soud jako soud správní bude hodnotit povahu posudku jinak.

[21] Krajský soud v nyní projednávané věci tedy měl poučit stěžovatele, že zvolil nesprávný žalobní typ (žalobu proti rozhodnutí správního orgánu) a že může proti jednání žalované na základě zdravotního posudku, jehož důsledkem je jeho nezařazení k výkonu práce během výkonu trestu, podat zásahovou žalobu. Usnesení ze dne 3. 9. 2024,

č. j. 15 Na 224/2024-9, jímž krajský soud ustanoveného zástupce stěžovatele vyzval, aby odstranil nedostatky žaloby, těmto požadavkům nedostačuje, neboť v zásadě jen rekapituluje právní úpravu jednotlivých žalobních typů dle s. ř. s.

[22] Kasační stížnost je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení krajský soud formou usnesení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 53 odst. 2 s. ř. s. stěžovatele poučí o možnosti změnit žalobní návrh na zásahovou žalobu a směřovat tuto svoji žalobu proti jednání žalované spočívající v nezařazení stěžovatele do práce na základě lékařského posudku s tím, že pokud žalobu nezmění, soud žalobu odmítne (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100). Krajský soud je tímto právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

[24] Stěžovateli byl již zmiňovaným usnesením krajského soudu č. j. 15 Na 224/2024-9 ustanoven zástupcem JUDr. Karel David, advokát se sídlem Sladkovského 16440, Louny, jehož zastupování trvá také v řízení o kasační stížnosti. Ustanovenému zástupci přísluší za zastupování žalobce odměna a náhrada hotových výdajů. Tyto náklady nese stát (§ 35 odst. 10 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[25] Ustanovený zástupce ve věci učinil jeden úkon právní služby - písemné podání ve věci samé (sepis a podání kasační stížnosti) [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném od 1. 1. 2025 (advokátní tarif)], za který mu přísluší odměna ve výši 4 620 Kč [§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5 advokátního tarifu]. K tomuto úkonu se přiznává náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 450 Kč. Ustanovený zástupce je plátcem DPH, přiznaná odměna se mu proto navyšuje o částku, která odpovídá sazbě této daně (21 %), tedy o 1 065 Kč (zaokrouhleno na celé koruny nahoru dle § 146 odst. 1 daňového řádu). Celkově tak ustanovenému zástupci náleží odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování stěžovatele v řízení o kasační stížnosti ve výši 6 135 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. srpna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu

