



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Bartoše a Ondřeje Mrákovy v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupený advokátem JUDr. Karlem Davidem, Sladkovského 1640, Louny, proti žalované: **Vězeňská služba České republiky, Věznice Bělušice**, Bělušice 66, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 1. 2025, čj. 141 A 28/2024-27,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 1. 2025, čj. 141 A 28/2024-27, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Ustanovenému zástupci žalobce, advokátovi 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.

Odůvodnění:

[1] Ve věci se řešilo, zda krajský soud mohl jako nepřípustnou odmítnout žalobu, kterou žalobce napadl posudek o zdravotní způsobilosti k práci ve výkonu trestu odnětí svobody. NSS s odmítnutím žaloby nesouhlasil; při posouzení vyšel ze svého nedávného rozsudku ve věci 21 As 20/2025. Krajský soud měl žalobce před odmítnutím žaloby poučit o tom, že zvolil nesprávný žalobní typ, a dát mu možnost doplnit skutková tvrzení o případném nezákonném zásahu věznice.

1. Vymezení věci

[2] Žalobce podal ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem žalobu proti lékařskému posudku Vězeňské služby České republiky, Věznice Bělušice ze dne 30. 5. 2024, jímž byl shledán zdravotně nezpůsobilým k práci při výkonu trestu odnětí svobody.

[3] Krajský soud žalobu odmítl. Uvedl, že věznice posudek vydala na žádost zaměstnavatele o provedení vstupní pracovnělékařské prohlídky k posouzení žalobcova zdravotního stavu; důvodem bylo jeho zamýšlené pracovní zařazení na pozici „výrobní dělník“ u společnosti ANA Aqualine s. r. o. Tento posudek je lékařským posudkem ve smyslu § 42 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, a jako takový nezakládá zaměstnanci ani zaměstnavateli žádná práva či povinnosti (to se děje až následnými úkony stran pracovního poměru). Nejde tedy o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze jej přezkoumat u správního soudu (rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2014, čj. 4 Ads 121/2013-31).

2. Kasační stížnost žalobce a vyjádření věznice

[4] Žalobce (*stěžovatel*) napadá usnesení krajského soudu kasační stížností. Namítá, že proti posudku o své zdravotní nezpůsobilosti podal civilní žalobu u Okresního soudu v Mostě. Usnesením ze dne 2. 8. 2024 tento soud řízení o žalobě zastavil s odůvodněním, že posudek o zdravotní nezpůsobilosti je správním rozhodnutím, k jehož přezkumu jsou příslušné správní soudy. V souladu s tímto právním názorem podal stěžovatel žalobu proti posudku ke krajskému soudu jako soudu správnímu. Ten ji však odmítl proto, že posudek o zdravotní nezpůsobilosti není správním rozhodnutím. Přestože tedy věznice svým posudkem nezákonně zasáhla do stěžovatelových práv (do možnosti pracovat a hradit své dluhy), soudy civilní i správní mu bez věcného projednání odepřely právní ochranu.

[5] 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. Tam věznice vydává posudek o zdravotní způsobilosti odsouzeného a současně i rozhoduje o jeho pracovním zařazení.

[6] Judikatura NSS sice řešila problematiku lékařských posudků při výkonu povolání, ovšem výslovně se dosud nevyjádřila k přezkumu lékařských posudků, na jejichž základě 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 a nemohou rozhodovat o svém pracovním zařazení a jeho druhu. Negativní lékařský posudek má na ně přímý účinek, neboť takovým lékařským posudkem (bez dalšího rozhodování, proti němuž by se mohly bránit cestou správní žaloby) se jim odnímá možnost výkonu (jakékoli) práce.

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

[8] Věznice se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s usnesením krajského soudu. Poukazuje na to, že zařazování odsouzených do práce má svoje specifika; nejedná

pokračování

se o pracovněprávní vztah založený pracovní smlouvou ve smyslu zákoníku práce. Práva odsouzeného upravená v Listině základních práv a svobod (zejména právo na svobodnou volbu povolání) jsou v podmínkách výkonu trestu odnětí svobody výrazně omezena, a nelze je proto uplatňovat v plném rozsahu.

3. Právní hodnocení

[9] NSS se nedávno zabýval podobným sporem mezi týmiž účastníky (věc 21 As 20/2025). Tato věc se od nyní projednávané lišila jen v tom, že šlo o jiný posudek o zdravotním stavu stěžovatele.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] V projednávané věci je podstatou sporu, zda krajský soud po právu odmítl stěžovatelovu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy z důvodu její nepřipustnosti. 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. Tato skutečnost ovšem sama o sobě nepostačuje k tomu, aby krajský soud žalobu odmítl.

[12] NSS 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 podle 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) a § 70 písm. a) s. ř. s. (viz již zmiňovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/08, který se ztotožnil s výkladem rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125, č. 1554/2008 Sb. NSS; nebo rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2019, čj. 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; tehdy se jednalo o výkon práce v pracovním poměru (nikoli 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). Ta mohou být přezkoumávána v občanském soudním řízení zpravidla žalobou na určení neplatnosti úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2021, sp. zn. 21 Cdo 1096/2021, č. 43/2022 Sb. NS).

[13] Naproti tomu výkon práce odsouzených se od výkonu práce v „běžném“ pracovním poměru odlišuje. 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; 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 (§ 30 odst. 4 zákona o výkonu trestu); a pochopitelně se odsouzený 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 určité rozhodnutí v materiálním slova smyslu, jímž se odsouzený nezařazuje do práce, objektivně být přijato musí a toto rozhodnutí věznice 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.

[14] 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. Na tuto skutečnost upozorňuje jak stěžovatel, tak i věznice.

[15] Pro (faktické) rozhodnutí věznice 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 projeví v nečinnosti věznice (tj. odsouzený není odveden příslušníky vězeňské služby k výkonu práce), má veřejnoprávní povahu a může negativně zasáhnout do práv stěžovatele. NSS přitom zdůrazňuje, že byt většina žalobních tvrzení směřovala proti lékařskému posudku, stěžovatel v žalobě též obecně nesouhlasil s tím, že byl shledán zdravotně nezpůsobilým k práci, ohrazoval se proti nezařazení do práce a poukazoval například i na to, že v důsledku nezařazení do práce mu je znemožněno hradit své dluhy.

[16] NSS 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 jednání věznice a žalobní tvrzení by v tomto ohledu upřesnil či doplnil. To odpovídá i judikatuře NSS: nezákonným zásahem může být nezařazení odsouzeného na určité pracovní místo, o kterém rozhoduje ředitel věznice (rozsudky NSS ze dne 17. 6. 2021, čj. 1 As 66/2021-58, nebo ze dne 1. 10. 2021, čj. 8 As 36/2021-53). Tím spíše je možné, aby odsouzený podal žalobu proti jednání věznice, v jehož důsledku mu bylo znemožněno vykonávat jakoukoli práci (nejde tedy „jen“ o nesouhlas se zařazením na určité pracovní místo).

[17] Z judikatury Ústavního soudu a na ni reagující judikatury NSS vyplývá, že soudní přezkum správních aktů musí být dostatečně účinný, bez ohledu na jejich pojmenování v podústavním právu (nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, a navazující rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2018, čj. 1 As 311/2017-37, nebo nedávný nález 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 (nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). NSS proto ve své aktuální judikatuře opustil dříve zastávanou koncepci striktní neprostupnosti 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 použít i v nynější věci.

pokračování

[18] V nyní projednávaném případě je navíc pochopitelné, proč se stěžovatel domáhal u krajského soudu ochrany proti posudku o své zdravotní nezpůsobilosti prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. Vycházel totiž ze zmíněného usnesení Okresního soudu v Mostě, 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. Nemůže mu jít k tíži, pokud postupoval v souladu s ní; nemohl předvídat, že krajský soud jako soud správní bude hodnotit povahu posudku jinak.

[19] 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 věznice podat zásahovou žalobu. Usnesení ze dne 22. 8. 2024, čj. 15 Na 223/2024-10, jímž krajský soud ustanoveného zástupce stěžovatele vyzval, aby odstranil nedostatky žaloby, těmto požadavkům nedostačuje, neboť v zásadě jen rekapituluje právní úpravu jednotlivých žalobních typů podle soudního řádu správního.

4. Závěr a náklady řízení

[20] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS napadené usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[21] V dalším řízení krajský soud usnesením podle § 36 odst. 1 a § 53 odst. 2 s. ř. s. stěžovatele poučí o možnosti změnit žalobní návrh na zásahovou žalobu a směřovat tuto svoji žalobu proti jednání věznice spočívající v nezařazení stěžovatele do práce na základě lékařského posudku; poučí jej také o tom, že pokud žalobu nezmění, soud žalobu odmítne (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100). Krajský soud je tímto právním názorem NSS vázán. Krajský soud rozhodne také o nákladech řízení o kasační stížnosti.

[22] Stěžovateli byl usnesením krajského soudu ustanoven advokát JUDr. Karel David, jehož zastupování trvá také v řízení o kasační stížnosti; za to mu náleží odměna a náhrada hotových výdajů. Tyto náklady nese stát.

[23] Advokát 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., advokátní tarif], za který mu přísluší odměna ve výši 4 620 Kč (§ 9 odst. 5 a § 7 bod 5 advokátního tarifu). K úkonu náleží paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) ve výši 450 Kč. Advokát je plátcem DPH, náleží mu proto náhrada za tuto daň ve výši 1 065 Kč. Celkově tak advokátu náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 135 Kč. Tato částka bude ustanovenému zástupci vyplacena z účtu NSS do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 5. prosince 2025

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu