

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **FORM s. r. o.**, se sídlem Střelná 293, Horní Lideč, zastoupené Mgr. Lenkou Drápalovou, advokátkou se sídlem Horní náměstí 12, Vsetín, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2015, sp. zn. KUSP 14067/2015, čj. KUZL 42244/2015, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 9. 2015, čj. 31 Ad 1/2015 – 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 7. 2015, sp. zn. KUSP 14067/2015, čj. KUZL 42244/2015, zamítl podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, návrh žalobkyně na přezkoumání lékařského posudku. Podle tohoto posudku ze dne 19. 9. 2014, čj. 13/2014, MUDr. L. A. zjistila nemoc z povolání (syndrom karpálního tunelu vpravo) u V. Š.

II.

2. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 30. 9. 2015, čj. 31 Ad 1/2015 – 36, odmítl (usnesení krajského

soudu je stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj nyní pro stručnost zcela odkazuje).

## III.

3. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti usnesení krajského soudu kasační stížností opírající se o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

4. Stěžovatelka připustila, že podle ustálené judikatury jsou rozhodnutí o přezkoumání lékařského posudku o zjištění nemoci z povolání vyloučena ze soudního přezkumu. Má však za to, že tím dochází k porušování principů právního státu, neboť se zaměstnavatelům nedostává práva na spravedlivý proces.

5. Zásada dvojinstančnosti řízení totiž platí v případě rozhodování o nemoci z povolání jen formálně. Lékařský posudek, jímž došlo k uznání nemoci z povolání, lze napadnout odvoláním. O tom rozhoduje žalovaný, který si zajistí závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví. V něm je stanoveno, že vyjádření krajské hygienické stanice k podmínkám výkonu práce představuje závazný podklad, který není žalovaný oprávněn posuzovat ani přezkoumávat a opravný prostředek je tak pouhou formalitou.

6. Stěžovatelka také namítla, že doložila soudu protokol o autorizovaném měření ze dne 20. 8. 2015, č. 18-3/2015, zpracovaný společností PREVENTADO Medical s. r. o. Z něj vyplynuly opačné závěry, než ke kterým dospěl Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě. Ze závěrů zdravotního ústavu přitom vyšel znalecký posudek, který byl podkladem pro napadené rozhodnutí. Podle stěžovatelky by zásadám právního státu spíše odpovídalo, pokud by si žalovaný byl povinen zajistit vlastní měření, jímž by ověřil podmínky výkonu práce. Není-li tomu tak, nezbývá, než se domáhat nápravy tohoto stavu v řízení před soudem.

7. Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem krajského soudu, že se při uznání nemoci z povolání nejedná o výkon veřejné moci. Pro poskytovatele posuzujícího nemoc z povolání jsou výsledky ověření podmínek vzniku nemoci z povolání závazné, stejně jako pro krajský úřad, který lékařský posudek přezkoumává. Vyjádření krajské hygienické stanice k podmínkám výkonu práce tedy představuje závazný podklad, který nikdo není oprávněn posuzovat, ani přezkoumávat. Zároveň ovšem lékařský posudek jednoznačně zasáhl do práv a povinností stěžovatelky jako zaměstnavatele, neboť s uznáním nemoci z povolání jí vzniká celá řada povinností vůči zaměstnanci i vůči státním orgánům.

8. Za absurdní stěžovatelka označila závěr krajského soudu, že je nerozhodné, zda byl lékařský posudek doručen zaměstnavateli. Tato povinnost vyplývá z právní úpravy a s okamžikem doručení posudku je spjatý počátek běhu lhůty k podání opravného prostředku.

9. Krajský soud se podle stěžovatelky věcně nezabýval žalobními tvrzeními a nijak neprověřil situaci. V opačném případě by zjistil, že krajská hygienická stanice po předložení protokolu o autorizovaném měření ze dne 20. 8. 2015, č. 18-3/2015, nezařadila práci pomocníka lakýrníka, kterou vykonávala V. Š., do rizikovější skupiny.

## IV.

10. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti, usnesení krajského soudu považoval za souladné s právními předpisy a stávající judikaturou. K věci samé žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě. Co do absence věcného posouzení žalobních námitek krajským soudem žalovaný připomněl, že s ohledem na odmítnutí žaloby se krajský soud nemohl zabývat věcí meritorně.

## V.

11. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

12. Kasační stížnost není důvodná.

13. Je-li kasační stížnost podávána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., 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, čj. 3 Azs 33/2004 – 98, nebo ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004 – 49). Kasační soud naopak není oprávněn věcně přezkoumat důvodnost žaloby nebo dokonce závěrů obsažených v napadeném správním rozhodnutí.

14. Krajský soud nepochybil, pokud napadené rozhodnutí neshledal rozhodnutím v materiálním smyslu. Jakkoliv se jedná o rozhodnutí ve formálním smyslu, nezasahuje bezprostředně do práv a povinností fyzických či právnických osob. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2014, čj. 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, čj. 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.

15. Kasační soud neshledal, že by závěry v rozsudku čj. 4 Ads 81/2005 – 125 byly ovlivněny změnou právní úpravy, třebaže rozšířený senát interpretoval výluku 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 jejich porovnání s dikcí § 77 a § 77a zákona o péči o zdraví lidu je však zřejmé, že nová právní úprava nedoznala oproti předchozí takových změn, které by odůvodnily změnu náhledu na přezkum lékařských posudků a přezkumných rozhodnutí.

16. 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.

17. 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 ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42).

18. Jak již uvedeno, 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 vyplyne 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.

19. 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 konstituovala určitá práva a povinnosti zaměstnance, o jehož nemoc z povolání se má jednat, nebo zaměstnavatele. Jak již vyslovil rozšířený senát v rozsudku čj. 4 Ads 81/2005 – 125, „*vztah zaměstnance a zaměstnavatele je poměrem práva soukromého, posudkem lékaře hodnotícím zdravotní stav zaměstnance (způsobilost k práci) není zasažena 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.*“

20. V závěru, že lékařský posudek a rozhodnutí o jeho přezkumu jsou vyloučeny 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, čj. 4 Ads 70/2012 – 28, ze dne 28. 5. 2014, čj. 3 Ads 85/2013 – 31, či ze dne 22. 11. 2012, čj. 6 Ads 111/2012 – 42.

21. Tento závěr byl 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, týkající 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.“*

22. K porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces nedošlo ani tím, že žalovaný vyšel ze závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, které přezkoumalo vyjádření Krajské hygienické stanice Zlínského kraje k ověření podmínek vzniku onemocnění pro účely posouzení nemoci z povolání. 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 mýlí v názoru na samostatnou přezkoumatelnost každého aktu orgánu veřejné správy bez dalšího.

23. 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.

24. Právní úprava obsažená v zákoně o specifických zdravotních službách navíc obsahuje mechanismy, jimiž lze dosáhnout změny závěru o uznání (zjištění) nemoci z povolání, popř. opětovném 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).

25. 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 společnosti PREVENTADO Medical s. r. o.) za to, že zjištění nemoci z povolání svého zaměstnance neodpovídá skutečnosti.

26. Pokud v této souvislosti 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 pouze odkazuje na své předchozí odůvodnění.

27. Konečně nelze souhlasit s námitkou, podle níž krajský soud nepovažoval za rozhodné, zda byl stěžovatelce lékařský posudek doručen. Napadené usnesení takový závěr vůbec neobsahuje. Stejně bezpředmětná je úvaha stěžovatelky, podle níž by pro účely ověření podmínek práce měl žalovaný provést vlastní měření. Zákon totiž žalovanému podobnou povinnost nestanoví.

28. Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

29. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 26. ledna 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu