

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **D. J.**, zastoupena JUDr. Liborem Koňaříkem, advokátem se sídlem Novosadský dvůr 6, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2017, č. j. KUOK 67819/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 5. 1. 2018, č. j. 72 Ad 40/2017 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a kasační stížnost

[1] Žalobkyně (stěžovatelka) brojila žalobou u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci proti rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl návrh na přezkoumání a potvrdil lékařský posudek ze dne 9. 3. 2017, který vydala Fakultní nemocnice Olomouc, Klinika pracovního lékařství o tom, že neuznává zjištěné onemocnění (zhoubný novotvar štítné žlázy) jako nemoc z povolání ani jako ohrožení nemocí z povolání.

[2] Krajský soud žalobu odmítl. Dovodil, že lékařský posudek v projednávané věci nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti účastníků pracovněprávního vztahu, obsahuje pouze posouzení zdravotního stavu zaměstnance

(žalobkyně). K negativnímu zásahu do právní sféry zaměstnance dochází až určitým jednáním zaměstnavatele na základě lékařského posudku. Lékařský posudek proto nelze chápat jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, tj. jako akt orgánu rozhodujícího autoritativně ve veřejnoprávní sféře, ale pouze ve smyslu formálním. Rozhodnutí o přezkoumání lékařského posudku v rozsahu dle § 47 odst. 2 písm. a) zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o specifických zdravotních službách"), je tedy pouze podkladem pro některá právní jednání zaměstnavatele, a není proto rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s."). Takový úkon je dle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu, a žalobu proti němu proto soud dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[3] Proti usnesení krajského soudu brojí žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka chtěla podanou žalobou mimo jiné vyjádřit nespokojenost, s jakou se Fakultní nemocnice Olomouc a žalovaný vypořádali s posouzením etiologie jejího onemocnění, s vlivem pracovního prostředí, nedodržení postupu dle platné legislativy. Stěžovatelka dále zmiňuje procesní pochybení žalovaného. Se stěžovatelkou byl na základě lékařského posudku rozvázán pracovní poměr výpovědí dle § 52 písm. e) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce"), a to bez jakéhokoliv nároku vůči zaměstnavateli.

[5] Dle stěžovatelky nebyl výklad pojmu veřejná moc provedený soudem v souladu tím, který zastává Ústavní soud ve své judikatuře (usnesení ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93). Do výkonu veřejné moci Ústavní soud zahrnuje nejen „formální" správní řízení dle části druhé, resp. třetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ale i části čtvrté, kam patří mimo jiné i posudková činnost dle § 41 zákona o specifických zdravotních službách. Jedná se o úkony s určitou nižší intenzitou jejich právních účinků, než mají správní rozhodnutí, které ale mohou mít velký význam pro vykonavatele veřejné moci (např. soudy), neboť mohou sloužit jako podklady pro vydání jejich rozhodnutí. Agendu vydávání lékařských posudků a jejich přezkoumávání je třeba vykonávat tak, že se přiměřeně použijí ustanovení o „formálním" správním řízení, a musí být dodržena zásada legality.

[6] Nad rámec stěžovatelka uvádí, že dle jejího názoru příčina vzniklého sporu spočívá v § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách, resp. ve způsobu interpretace a následné aplikace části čtvrté správního řádu. Toto ustanovení způsobilo obsolentnost § 52 písm. d) a e) zákoníku práce, neboť podle judikatury obecných soudů na lékařské posudky a rozhodnutí příslušných správních orgánů o jejich přezkoumání nedopadá § 135 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu („o. s. ř."). Stěžovatelka proto vyzývá soud, aby postupoval dle § 109 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Stěžovatelka brojí proti usnesení, kterým krajský soud odmítl její žalobu. V takovém případě přicházejí v úvahu z povahy věci (rozhodnutí soudu nevychází z věcného přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí) pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem (rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Naopak v rámci přezkumu takového usnesení krajského soudu se kasační soud nemůže zabývat otázkou důvodnosti žaloby a zákonností žalobou napadeného aktu (a procesního postupu souvisejícího s jeho vydáním). Kasační námitky zpochybňující správnost procesního postupu žalovaného při přezkoumání napadeného lékařského posudku, případně zákonnost posudku samotného, se proto zcela míjí předmětem nynějšího řízení, a soud se jimi pro jejich nepřípustnost nebude zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Zbývající kasační námitka není důvodná.

[11] Soudu je předložena k řešení pouze jediná otázka, a to zda je přípustná žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí o přezkoumání lékařského posudku podle § 47 odst. 2 písm. a) zákona o specifických zdravotních službách. Soud předesílá, že tato otázka již byla judikaturou vyřešena. V této souvislosti lze odkázat na rozsudek ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 Ads 121/2013 – 31, který jednak shrnuje judikatorní vývoj vztahující se k otázce přezkumu lékařských posudků jak podle předcházejícího zákona č. 20/1960 Sb., o péči o zdraví lidu (§ 77a cit. zákona), tak podle zákona o specifických zdravotnických službách, a dospívá k jednoznačnému závěru, že „*lékařský posudek, jenž obsahuje závěr o nezpůsobilosti zaměstnance k práci, nekonstituuje tomuto 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*“. Z rozsudku ze dne 28. 5. 2014, č. j. 3 Ads 85/2013 – 31, pak vyplývá, že závěry o nemožnosti podrobit lékařský posudek soudnímu přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. je nutno aplikovat i na posudky, kterými nebylo onemocnění uznáno jako nemoc z povolání; tedy i na nyní souzenou věc.

[12] Tento přístup je zcela souladný též s judikaturou civilních soudů. Z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 2. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2398/2015, plyne, že *lékařský posudek vydaný poskytovatelem pracovnělékařských služeb nepředstavuje takové posouzení zdravotní způsobilosti zaměstnance k práci, které by bylo závazné pro zaměstnance, a není směrodatné ani pro zaměstnavatele; povinnost uložená zaměstnavateli v ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) zákona o specifických zdravotních službách se neuplatní, nebude-li zaměstnanec souhlasit se závěry*

lékařského posudku (rozhodnutí příslušného správního orgánu) o jeho zdravotní způsobilosti. Lékařský posudek není rozhodnutím nebo jiným správním aktem, jenž by byl závazný pro smluvní stranu základních pracovněprávních vztahů, vůči které byl učiněn pracovněprávní úkon, a tedy ani pro soud (správní úřad nebo jiný orgán), který by v řízení posuzoval takovou pracovněprávní skutečnost, a rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává, nemá povahu správního rozhodnutí a při jeho vydání se - jak vyplývá z ustanovení § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách - postupuje (obdobně) tak, jako kdyby šlo o „vyjádření, osvědčení, ověření nebo sdělení" správního orgánu. U lékařského posudku tedy - jak se výslovně (a výstižně) uvádí v důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona č. 373/2011 Sb. - jde o „dobrozdání o zdravotním stavu posuzované osoby vydané poskytovatelem zdravotních služeb" a „nejde o úkon, kterým by se přímo zakládala práva a povinnosti posuzované osoby" [zvýraznění doplněno].

[13] Ostatně sama stěžovatelka v kasační stížnosti konstatuje, že lékařský posudek je *podkladem* pro další případný postup zaměstnavatele. Primárně, jako tomu bylo zřejmě i ve stěžovatelčině případě, půjde o jeden z podkladů, které může zaměstnavatel využít při výpovědi dané zaměstnavatelem podle § 52 písm. e) zákoníku práce (případně k plnění zákonných povinností zaměstnavatele vyplývajících ze zákoníku práce, zákona o specifických zdravotních službách či dalších předpisů). Ani v takovém případě ovšem nejde o nepřekročitelný a bez dalšího závazný akt, ale pouze o jeden z podkladů, o který může zaměstnavatel opřít důvodnost výpovědi (k tomu podrobněji např. rozsudek NS ze dne 29. 1. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1804/2015). Nezákonnost, neúplnost a případné další vady lékařského posudku, na jehož základě zaměstnavatel dospěl k nesprávnému závěru o možnosti dát stěžovatelce výpověď, může stěžovatelka účinně namítat v příslušném pracovněprávním sporu (o neplatnost výpovědi dané zaměstnavatelem).

[14] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách způsobuje obsolentnost § 52 písm. d) a e) zákoníku práce. Podle § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách *se proti rozhodnutí správního orgánu vydanému podle odstavce 2* (tedy rozhodnutí, kterým je přezkoumán lékařský posudek) *nelze odvolat. Pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahují se na postupy podle odstavce 2 ustanovení správního řádu*. Soudu není zřejmé, jaký by toto ustanovení (zakotvující nemožnost opravného prostředku proti rozhodnutí o přezkoumání posudku a použití správního řádu) mělo mít vliv na účinnost uvedeného ustanovení zákoníku práce, které zakotvuje některé z důvodů pro výpověď danou zaměstnavatelem. Toto nespecifikuje ani stěžovatelka. Nejvyšší správní soud tedy v označené právní úpravě nespatřuje žádný důvod, pro který by měla být podrobena přezkumu jejího souladu s ústavním pořádkem v řízení podle čl. 95 odst. 2 Ústavy (resp. § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

[15] Jak tedy soud již výše konstatoval, 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. Tato povinnost však nevzniká samotným vyhotovením lékařského posudku o neuznání 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.

[16] 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 ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 – 125 (č. 1554/2008 Sb. NSS), „*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.*“

[17] Právní úprava obsažená v zákoně o specifických zdravotních službách obsahuje mechanismy, jimiž lze dosáhnout změny závěru o neuznání nemoci z povolání. 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 zákona o specifických zdravotních službách).

[18] Stěžovatelka tak má i bez požadovaného soudního přezkumu další možnosti, jak dosáhnout změny lékařského posudku, zejména má-li za to, že zjištění ohledně nemoci z povolání neodpovídají skutečnosti.

[19] Lze tedy shrnout, že krajský soud proto nepochybil, pokud žalobu podle § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[20] Kasační stížnost je nedůvodná; soud ji tedy podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O náhradě nákladů tohoto řízení rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti neúspěšná, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o žalovaného, v jeho případě nelze o úspěšnosti vůbec hovořit, neboť napadené usnesení krajského soudu se dotýkalo pouze žalobkyně; žalovanému v řízení o kasační stížnosti ani žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl tak, že mu jejich náhradu nepřiznává.

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

V Brně dne 14. března 2018

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu