ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **ORGREZ, a. s.**, se sídlem Hudcova 321/76, Brno, zast. JUDr. Ing. Ivanem Rottem, advokátem se sídlem Musílkova 1311/5e, Praha, adresa pro doručování: Křížová 96/18, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2018, č. j. 834/ZD/2017, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 8. 2018, č. j. 15 A 94/2018 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Poskytovatel zdravotních služeb EUC Premium s. r. o. vydal dne 6. 11. 2017 pro žalobce lékařský posudek ev. č. X, o zdravotní způsobilosti k práci, podle něhož pan Ing. V. V. (zaměstnanec žalobce) pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost z důvodu pracovního úrazu. Na základě návrhu Ing. V. V. ze dne 15. 11. 2017 vydal žalovaný dne 15. 3. 2018 rozhodnutí o přezkoumání lékařského posudku č. j. 834/ZD/2017, jímž návrh na přezkoumání potvrdil a napadený lékařský posudek ze dne 6. 11. 2017, ev. č. X, o zdravotní způsobilosti k práci zrušil.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který ji napadeným rozsudkem odmítl. Krajský soud

se zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Poukázal na § 70 písm. a) zákona č. 1150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Pro posouzení, zda lze napadený úkon považovat za rozhodnutí, jsou podstatné závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, které byly aprobovány nálezem Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08. Z uvedené judikatury plyne, že lékařským posudkem ve spojení s napadeným úkonem se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti zaměstnavatele ani zaměstnance v oblasti veřejného práva. Jelikož právní konstrukce povahy lékařských posudků dle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách"), zůstala oproti předchozí právní úpravě co do své podstaty nezměněna, lze z citované judikatury nadále vycházet. Krajský soud se tedy nezabýval další argumentací žalobce a žalobu odmítl pro nepřípustnost.

III.

[3] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel") v zákonné lhůtě kasační stížnost. Namítá, že krajský soud aplikoval nepřiléhavou judikaturu Nejvyššího správního soudu. V daném případě úkon žalovaného závazně určil práva resp. povinnosti v oblasti veřejného práva. Došlo totiž ke zrušení lékařského posudku konstatujícího, že posuzovaný zaměstnanec stěžovatele pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost z důvodu pracovního úrazu. Tento závěr závazně určuje práva a povinnosti stěžovatele, neboť jakožto zaměstnavatel musí postupovat dle zákoníku práce a je nucen přistoupit v daném případě k výpovědi dle § 52. Posudek byl zrušen z ryze formálních důvodů, nikoliv ze zdravotních, jak předpokládá judikatura Nejvyššího správního soudu. To znamená, že zaměstnanec musí být zaměstnán, ačkoliv závěry zrušeného posudku hovoří o nemožnosti jej zaměstnat. Důsledkem napadeného rozhodnutí žalovaného je tedy postup v rozporu s § 41 zákoníku práce.

[4] V další části kasační stížnosti stěžovatel brojí proti procesnímu postupu, který předcházel vydání rozhodnutí žalovaného. Vytýká mu, že vydal předmětné rozhodnutí, aniž by umožnil žalobci doplnit další důležitá tvrzení a požadované doklady. Dále poukazuje na závěry znaleckého posudku Fakultní nemocnice Královské Vinohrady ze dne 7. 5. 2015, jenž byl podkladem pro pravomocné rozsudky Okresního soudu v Mostě, a v němž byl zdravotní stav zaměstnance charakterizován jako v posudku zrušeném žalovaným. Stěžovatel je v důsledku postupu žalovaného „tlačen do slepé uličky", neboť k ukončení pracovního poměru ze zdravotních důvodů potřebuje posudkový závěr o dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti, nikoliv posudek u vstupní prohlídky. Rozhodnutím žalovaného došlo k porušení zásad správního řízení, konkrétně zásady souladu s veřejným právem, předvídatelnosti a materiální pravdy.

[5] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zrekapituloval průběh postupu přezkoumání lékařského posudku a závěry svého rozhodnutí. K námitkám stěžovatele uvedl, že v odpovědi ze dne 22. 2. 2018 poskytl stěžovatel údaje v dostatečném rozsahu tak, aby mohl žalovaný vydat napadené rozhodnutí. Další prodlužování věci nepovažoval žalovaný za přínosné. Od stěžovatele požadoval pouze vysvětlení, které mu měl poskytnout již poskytovatel zdravotních služeb. Vzhledem k tomu, že zaměstnavatel není účastníkem řízení a na postup žalovaného se nevztahují procesní pravidla části druhé správního řádu, nebyl žalovaný povinen na jeho požadavek o prodloužení termínu reagovat. Navíc spisová dokumentace poskytovatele zdravotních služeb vykazovala tak závažné nedostatky, že je nebylo možné zpětně opravit či doplnit. Doklady předložené stěžovatelem by tedy nemohly mít na rozhodnutí žalovaného vliv. Již jen proto, že zaměstnanec podal na stěžovatele 8 žalob, je třeba trvat na tom, aby byly všechny materiály a podklady ze strany zaměstnavatele a poskytovatele zdravotních služeb v souladu s platnou legislativou. V případě posuzování platnosti výpovědi dané na základě lékařského posudku by byl tento posudek včetně jeho přezkumu předmětem soudního zkoumání. Žalovaný proto v rámci objektivity po přezkoumání lékařského posudku upozornil stěžovatele a poskytovatele zdravotních služeb na zjištěné nedostatky s podrobným vysvětlením a doporučením dalšího postupu. Žalovaný pak zrušil lékařský posudek, aniž by však rušil něčí práva. Závěrem žalovaný shrnul nedostatky předmětného posudku a uvedl, že pro věc jsou irelevantní posudek Fakultní nemocnice Královské Vinohrady ze dne 7. 5. 2015, jakož i rozsudky Okresního soudu v Mostě, nadto mu nebyly předloženy.

V.

[7] 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, 4 s. ř. s.).

[8] Stěžovatel nepodřadil důvody pro podání kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Subsumpce stížních důvodů pod zákonná ustanovení je však záležitostí právního hodnocení Nejvyšším správním soudem, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50).

[9] Směřuje-li kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu důvod jejího podání toliko podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., dle něhož *[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.

[10] V řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby je Nejvyšší správní soud oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu, resp. podmínky pro odmítnutí žaloby, a řízení tomuto rozhodnutí přecházející jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda je žaloba stěžovatele důvodná, tj. zda jednání žalovaného bylo nezákonné či nikoli (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Kasační námitky zpochybňující správnost procesního postupu žalovaného při přezkoumání napadeného lékařského posudku,

případně zákonnost rozhodnutí samotného, se proto zcela míjí předmětem nynějšího řízení, a soud se jimi pro jejich nepřípustnost nebude zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Žaloba stěžovatele směřovala proti rozhodnutí žalovaného o přezkoumání lékařského posudku podle § 47 odst. 2 písm. c) zákona o specifických zdravotních službách. Otázka, zda je proti tomuto rozhodnutí přípustná žaloba podle § 65 s. ř. s., 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“* [zvýraznění doplněno].

[13] Citovaný rozsudek čtvrtého senátu čerpal především z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, který se vyjádřil k právní povaze rozhodnutí přezkoumávajícího lékařský posudek jako takového. Nerozlišoval mezi tím, zda je jeho následkem potvrzení lékařského posudku či naopak jeho zrušení. Závěr rozšířeného senátu je totiž opřen primárně o skutečnost, že oba uvedené akty (lékařský posudek a přezkumné rozhodnutí) jsou pouze *podkladem* pro další případný postup zaměstnavatele. Neurčují tedy, jakým způsobem má zaměstnavatel na základě výsledku tohoto přezkoumání postupovat. Tento přístup je ostatně 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]. Lékařský posudek o zdravotní (ne)způsobilosti, ani rozhodnutí o jeho přezkoumání tedy 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.

[14] Lékařský posudek a rozhodnutí o jeho přezkumu nepředstavují nepřekročitelný a bez dalšího závazný akt, ale pouze jeden z podkladů, o který lze opřít důvodnost výpovědi dané zaměstnavatelem podle § 52 písm. e) zákoníku práce (k tomu podrobněji např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1804/2015). Nejedná se přitom o jediný možný podklad pro výpověď dle § 52 písm. e) zákoníku práce, jak potvrzuje již uváděný rozsudek sp. zn. 21 Cdo 1804/2015: „ *(...) výpověď zaměstnavatele z pracovního poměru daná zaměstnanci podle ustanovení § 52 písm. e) zák. práce není neplatným pracovněprávním úkonem jen proto, že zaměstnavatel přistoupil k výpovědi pro dlouhodobou zdravotní nezpůsobilost zaměstnance, aniž by měl rozvázání pracovního poměru podložené (řádným a účinným) lékařským posudkem, popřípadě rozhodnutím správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává; uplatní-li zaměstnanec žalobou u soudu neplatnost takového rozvázání pracovního poměru (§ 72 zák. práce), soud může shledat výpověď neplatnou, jen jestliže zaměstnavatel dokazováním (zejména znaleckými posudky) neprokáže, že zaměstnanec vzhledem ke svému zdravotnímu stavu pozbyl dlouhodobě zdravotní způsobilost*.“ Obavy stěžovatele, že jej rozhodnutí žalovaného zavázalo k určitému postupu, jsou s ohledem na výše uvedené liché.

[15] V posuzované věci došlo ke zrušení lékařského posudku žalovaným. Tím spíše nemohla být zasažena veřejná subjektivní práva nikoho. Poukazuje-li pak stěžovatel na to, že v daném případě nedošlo ke zrušení posudku z důvodů zdravotních (míněno zřejmě z důvodu nesprávného vyhodnocení zdravotního stavu zaměstnance), nýbrž ryze formálních, je třeba uvést, že ve smyslu § 47 zákona o specifických zdravotních službách správní orgán nepřezkoumává správnost medicínských či biofyzikálních zjištění posuzujícího lékaře, ale právě formální správnost lékařského posudku, jeho úplnost a přesvědčivost, jakož i dodržení procesních postupů při poskytování posudkové péče. Výtky žalovaného se v posuzované věci týkaly především nedostatečnosti podkladů poskytovatele zdravotní péče a nedostatků posudku.

[16] Dojde-li ke zrušení lékařského posudku, právní úprava nevylučuje provést nové posouzení zdravotní způsobilosti zaměstnance (srov. zejm. § 47 odst. 5 a § 63 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách). Stěžovatel tak má i bez požadovaného soudního přezkumu další možnosti, jak dosáhnout nového lékařského posudku, zejména má-li za to, že skutečný stav zaměstnance zakládá jeho zdravotní nezpůsobilost.

[17] Lze tedy shrnout, že krajský soud nepochybil, pokud žalobu podle § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl, neboť úkon žalovaného, kterým byl přezkoumán posudek poskytovatele zdravotních služeb EUC Premium s. r. o. o zdravotní způsobilosti zaměstnance žalobce k práci, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je vyloučen ze soudního přezkumu.

[18] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[19] 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, 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, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 23. října 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu