

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **P. R.**, zast. JUDr. Marií Piekarczovou, advokátkou se sídlem Těšínská 1495, Šenov, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, za účasti osoby zúčastněné na řízení: OKD, a. s., se sídlem Prokešovo nám. 6/2020, Ostrava - Moravská Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 10. 2004, č. j. 22 Ca 376/2003 - 53,

t a k t o :

Věc **se vrací** šestému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d ň ě n í :

1. Šestý senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 25. 10. 2007, č. j. 6 Ads 19/2005 - 117, postoupil podle § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), rozšířenému senátu shora označenou právní věc. Právní otázka, pro niž věc předložil, spočívala v posouzení toho, zda rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti lékařskému posudku vydanému v rámci lékařské preventivní péče, jímž byl žalobce shledán trvale nezpůsobilým k výkonu určité práce, je rozhodnutím, na které dopadá kompetenční vyluka podle § 70 písm. d) s. ř. s., či zda je uvedené rozhodnutí přezkoumatelné soudy ve správním soudnictví. Šestý senát poukázal na to, že v této věci vydaný rozsudek ze dne 24. 10. 2006, č. j. 6 Ads 19/2005 - 87, jímž Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a současně rozhodl o odmítnutí žaloby, byl nálezem Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2007, sp. zn. III. ÚS 117/07, zrušen s tím, že ve věci měl rozhodovat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud v tomto nálezu poukázal na rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu v této otázce a konstatoval, že šestý senát měl řízení ve věci přerušit a věc předložit senátu rozšířenému. Neučinil-li tak a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavně právní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce. Uvedená zjištění podle názoru Ústavního soudu dostatečně opodstatňovala kasaci rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, takže Ústavní soud - vycházející z principu subsidiarity hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu - se již nezabýval věcnou správností či nesprávností napadeného rozsudku.

2. Právní otázkou předloženou šestým senátem se již rozšířený senát zabýval, a to v rozsudku ze dne 30. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1554/2008, www.nssoud.cz. V tomto rozsudku vyslovil, že *„posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance není aktem orgánu rozhodujícího autoritativně ve sféře veřejnoprávní; představuje dobré zdání odborného poradce zaměstnavatele o tom, zda v rámci prevence ochrany zdraví při práci může zaměstnanec určitou práci*

dále vykonávat. K žalobě podle § 65 odst. 1 (2) s. ř. s. tedy není zaměstnanec legitimován, stejný závěr však platí z důvodů shora uvedených obecně i pro zaměstnavatele.“

3. Rozšířený senát se v citovaném rozsudku přiklonil k právnímu názoru, podle něhož „*úkon krajského úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kterým byl přezkoumán posudek lékaře zdravotní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci, pro účely § 37 odst. 1 písm. a) zákoníku práce nezakládá, nemění, neruší ani závažně neurčuje práva nebo povinnosti v oblasti veřejného práva, a proto není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Takový úkon je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučen ze soudního přezkumu, a žalobu proti němu proto soud podle § 46 odst. 1 písm. d) téhož zákona odmítne.“*
4. Správnost závěrů vyslovených rozšířeným senátem ve věci sp. zn. 4 Ads 81/2005 byla potvrzena nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, vyhlášeným dne 14. 10. 2008. Ústavní soud v tomto nálezu mimo jiné dovodil, že „*sama okolnost, že lékařský posudek vydaný v režimu zákona o péči o zdraví lidu podléhá v souladu s ustanovením § 77 odst. 5 tohoto zákona přezkumu na základě podání, které je označeno jako návrh na přezkoumání zdravotního posudku, a že proces tohoto přezkumu se podle § 77b téhož zákona řídí, není-li v zákoně uvedeno jinak, ustanoveními zákona o správním řízení, nemění nic na povaze posudku jako podkladového materiálu, který sám o sobě do práv a povinností posuzovaného nezasahuje. Tato procedura toliko slouží k dosažení maximální objektivitě odborných závěrů posudku.“*
5. Ústavní soud souhlasil s názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným ve věci sp. zn. 4 Ads 81/2005: „*Jestliže rozšířený senát shora uzavřel, že posudek zařízení (lékaře) závodní preventivní péče není úkonem, jenž by přímo konstituoval práva nebo povinnosti ani zaměstnance ani zaměstnavatele, pak tentýž závěr platí o přezkumném aktu, jenž se sice formálně řídí v procesu správním řádem, ovšem materiálně na povaze úkonů nemůže nic změnit“.* Ústavní soud shledal, že „*ani tento přezkumný akt nezakládá, nemění, neruší ani závažně 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, nikoli však jeho změna.“*
6. Ústavní soud uzavřel, že „*přistoupil-li Ústavní soud v nyní posuzované věci na výkladovou koncepci, podle níž posudek lékaře (zařízení) závodní preventivní péče, jakož i „rozhodnutí“ o jeho následném přezkumu nejsou akty vydanými správním orgánem při rozhodování o právech a povinnostech v oboru veřejné správy, a tudíž nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví, zbývá ochrana poskytovaná soudy v řízení občanskoprávním. 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.“*
7. V projednávané věci se rozšířený senát nacházel v situaci, kdy mu šestý senát vázán právním názorem Ústavního soudu předložil k posouzení právní otázku, o které však již rozšířený senát rozhodl v rozsudku ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125. Se závěry v tomto rozsudku vyslovenými se Ústavní soud ve shora uvedeném nálezu pléna ztotožnil.
8. Postoupením projednávané věci rozšířenému senátu vyvstala tedy otázka, zda je dána jeho věcná působnost k rozhodnutí za situace, kdy rozdílnost právních názorů na posuzování úkonu krajského úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, kterým byl přezkoumán posudek lékaře zdravotní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci, byla sjednocena jeho rozsudkem ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125.
9. Při posuzování této věci vycházel rozšířený senát především z dikce ustanovení § 17 s. ř. s., podle něhož

- (1) *Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*
- (2) *Ustanovení odst. 1 neplatí, byl-li odlišný právní názor již vysloven ve stanovisku Nejvyššího správního soudu.*

10. Při výkladu citovaného ustanovení dospěl k závěru, že smysl a funkce rozšířeného senátu jsou založeny na myšlence, že judikatura Nejvyššího správního soudu musí být jednotná a předvídatelná, což znamená, že ve skutkově a právně obdobných případech má soud dospívat ke stejným právním závěrům. Tato zásada je nepochybně jednou ze základních zásad fungování právního státu, neboť ve svých důsledcích představuje konkretizaci zákazu jurisdikční libovůle a provedení principu rovnosti. Aktivováním rozšířeného senátu je proto nastolena situace, kdy bude ke konkrétní předložené právní otázce zformulován právní názor, respektovaný pro futuro všemi senáty rozhodujícími obdobné případy. Základním vstupním předpokladem pro tento postup je situace vnitřního přesvědčení dotčeného senátu o nesprávnosti dříve judikovaného právního názoru, příp. zjištění rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu k posuzované otázce.

11. Posouzení věcné působnosti rozšířeného senátu má nepochybně význam i v rovině ústavněprávní, a to v povinnosti respektovat právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zákonným soudcem ve smyslu tohoto ustanovení může být jen ten, kdo je v souladu se zákonem, tj. podle právních předpisů a norem interní povahy vydaných na základě zákona povolán u příslušného soudu k projednávání konkrétní záležitosti. Základním atributem tohoto ústavního principu je zákonem zřízený soud, resp. celá soudní soustava. Pouze zákon tedy může stanovit, který soud bude konkrétní věc projednávat. Listina tímto dala prostor zákonodárci k úpravě příslušných soudních řádů. Principy, jimiž se naplňuje podmínka zákonného soudce, jsou uvedeny v zákoně o soudech a soudcích č. 6/2002 Sb. Kromě procesních pravidel určování příslušnosti soudů je součástí základního práva na zákonného soudce i princip přidělování soudní agendy, určení obsazení soudů a složení senátu na základě zákona a pravidel obsažených v rozvrhu práce soudů. Tato ústavní zásada se projevuje i v konkrétním složení soudu v každé jednotlivé věci, tj. v určení, zda v té či oné věci rozhoduje senát či samosoudce, a na půdorysu soudního řádu správního nepochybně i v určení, zda ve věci rozhoduje senát Nejvyššího správního soudu či rozšířený senát tohoto soudu. Z uvedeného plyne, že pokud by rozhodoval rozšířený senát, aniž by byla dána jeho věcná působnost, došlo by k porušení práva na zákonného soudce vyjádřeného v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

12. Ostatně nesprávné obsazení soudu spočívající v tom, že na místo tříčlenného senátu určeného rozvrhem práce rozhodoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, vytkl Ústavní soud Nejvyššímu správnímu soudu v nálezu ze dne 2. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06. V tomto nálezu mimo jiné uvedl, že „*účelem ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je toliko překážet případné nejednotě v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, nikoli sloužit coby zvláštní instrument, jímž by (teprve!) mohl být uplatněn princip vázanosti tohoto soudu nálezem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) v situaci, kdy rozhodující senát má (vzhledem k této vázanosti) rozhodnout na základě odlišného právního názoru, než který byl dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikován ...*“ (bod 20 nálezu). Ústavní soud dále konstatoval, že „*jelikož svévolné dispozice s obsazením soudu jsou rovněž pod ochranou Ústavního soudu, a to v kontextu práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, je již zde zakotven první důvod ústavně právní kritiky, který nemůže být přehlédnut*“ (bod 22 nálezu).

13. Nicméně v posuzované věci zavázal Ústavní soud šestý senát k tomu, aby věc rozšířenému senátu předložil, a to s poukazem na existující odlišnost právních názorů na danou problematiku, a dovodil, že před přijetím napadeného rozhodnutí mělo být aplikováno ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s., jež je pro Nejvyšší správní soud právě tím závazným pravidlem pro přijímání od dosavadní judikatury se lišícího rozhodnutí. Ratio decidendi tohoto závazného právního názoru Ústavního soudu bylo založeno na respektování ústavního principu práva na zákonného soudce v případě rozporné judikatury Nejvyššího správního soudu.

14. V době rozhodování rozšířeného senátu v této věci se však situace změnila. Jak vyplývá ze shora uvedeného, o povaze úkonu krajského úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb. se již autoritativně rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil ve svém rozsudku ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 - 125, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1554/2008. Rozšířený senát tedy postupem podle § 17 s. ř. s. rozdílné právní názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu na uvedenou otázku sjednotil. Pokud by rozšířený senát i za této situace rozhodoval v projednávané věci, byl by takový postup zcela formální, neboť by nemohl vést k jinému posouzení předmětné právní otázky. Funkce rozšířeného senátu by se tak omezila pouze na opakování právních názorů již dříve vyslovených, čímž by došlo k eliminaci jeho základní funkce sjednocovatele judikatury. Navíc nutno dodat, že předchozí rozsudek šestého senátu byl vydán v době, kdy se touto právní otázkou ještě rozšířený senát nezabýval, zatímco při opětovném rozhodování o kasační stížnosti (po zrušení předchozího rozsudku Ústavním soudem) je již rozhodnutí rozšířeného senátu a nyní i Ústavního soudu o sporné otázce známo. Procesní stav, z něhož Ústavní soud při svém rozhodování vycházel, tedy doznal v mezidobí zásadní změny, a proto již nelze vycházet z toho, že vedle sebe existují rozdílná rozhodnutí jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, která doposud nebyla sjednocena. Podle názoru rozšířeného senátu bude požadavku Ústavního soudu učiněno za dost, vyjde-li šestý senát v projednávané věci ze závěrů rozšířeného senátu ve věci vedené pod sp. zn. 4 Ads 81/2005.

15. Ostatně obdobný postup zvolil rozšířený senát ve věci vedené pod sp. zn. 7 As 30/2003, v níž přípisem ze dne 9. 3. 2005 vrátil věc sedmému senátu k dalšímu řízení s poukazem na zjištění, že v mezidobí, od usnesení o postoupení věci do vyhotovení předkládací zprávy a předložení věci, rozšířený senát o sporné otázce již rozhodl v jiných věcech vedených pod sp. zn. 4 As 47/2003 a 5 As 11/2003. V dané situaci základní předpoklad rozhodování rozšířeného senátu – odchylka od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu – nebyl dán, a nebylo proto zapotřebí, aby se rozšířený senát věcí zabýval.

16. Lze tedy uzavřít, že došlo-li po vyslovení závazného právního názoru Ústavního soudu o povinnosti předložit věc rozšířenému senátu ke změně procesní situace v tom, že rozšířený senát o sporné právní otázce rozhodl, není dána jeho věcná působnost, neboť svým rozhodnutím již odlišné právní názory jednotlivých senátů na posuzovanou otázku sjednotil, a chybí tak základní předpoklad jeho rozhodování stanovený v § 17 s. ř. s.

17. Z těchto důvodů rozšířený senát vrátil předloženou věc šestému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 25. listopadu 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu