



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **R. N.**, zastoupen JUDr. Miroslavem Richterem, advokátem se sídlem Ciolkovského 282, Karviná – Ráj, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **OKD, a. s.**, se sídlem Prokešovo náměstí 6/2020, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, zastoupena JUDr. Petrem Karpetou, advokátem se sídlem U Dolu ČSM 1077, Stonava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2005, č. j. 22 Ca 381/2004 - 52, ve znění usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2005, č. j. 22 Ca 381/2004 – 57,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2005, č. j. 22 Ca 381/2004 – 52, **se zrušuje.**
- II.** Žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 23. 8. 2004, č. j. SZ/10875/04/Uh, **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Českému státu **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. 11. 2005, č. j. 22 Ca 381/2004 - 52, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 23. 8. 2004, č. j. SZ/10875/04/Uh, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzen lékařský posudek ze dne 22. 4. 2004 vydaný lékařem Karvinské hornické nemocnice, a. s. MUDr. F. C., podle něhož není stěžovatel schopen výkonu dosavadní práce v dole a nadále je schopen výkonu práce na povrchu s omezením - bez zvýšené fyzické zátěže, mimo práci ve výškách, ne jako řidič. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že se nejprve zabýval otázkou, zda je proti

napadenému rozhodnutí přípustná žaloba. Konstatoval, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím správního orgánu vydaným ve správním řízení při výkonu zdravotní péče na základě posouzení zdravotního stavu stěžovatele, které zasahuje do jeho právní pozice tím, že autoritativně konstatuje nezpůsobilost stěžovatele nadále vykonávat dosavadní práci, což může mít významný dopad do pracovněprávních vztahů založených mezi ním a zaměstnavatelem. Vydání napadeného rozhodnutí sice záviselo výlučně na posouzení zdravotního stavu stěžovatele, existence tohoto rozhodnutí však sama o sobě brání stěžovateli ve výkonu jeho dosavadního zaměstnání a povolání předáka - kombajnéra, když nemůže pracovat v dole nejen u svého současného zaměstnavatele, ale ani u jakéhokoliv jiného potenciálního zaměstnavatele. Takovým rozhodnutím je velmi výrazně zasazeno do ústavně zaručeného práva stěžovatele na svobodnou volbu povolání, a to bez ohledu na skutečnost, zda má kvalifikaci také pro výkon jiného povolání. Krajský soud se poté věcně zabýval lékařským posudkem a dospěl k závěru, že krajský úřad správně zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil předmětný posudek.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že znalecký posudek je povrchní a není podložen řádným vyšetřením jeho zdravotního stavu. Zdůvodnění znaleckého posudku není logické ani není podloženo obsahem nálezu, jak krajský soud nesprávně tvrdí, když ze strany znalce ani krajského úřadu nebylo provedeno vyšetření stěžovatelova zdravotního stavu a jím doložené výsledky urologického vyšetření potvrzují opak. Nevývin pravé ledviny byl zjištěn v roce 2000 a teprve v roce 2004, ač k tomu není důvod, což prokazuje i urologické vyšetření, je toto údajně kontraindikací pro práci v dole. Krajský soud nesprávně věc posoudil, neboť podle ustálené rozhodovací praxe soudů není dlouhodobou nezpůsobilostí k dosavadní práci nevhodnost dosavadní práce z hlediska zdravotního. Z výše uvedeného je zřejmé, že stěžovatel nepozbyl dlouhodobě způsobilost konat dále dosavadní práci, jak to má na mysli ust. § 37 a 46 zákoníku práce. Krajský soud se rovněž nevypořádal s námitkou, že bylo v rozporu s právem zasazeno do stěžovatelova práva na svobodnou volbu povolání, kterou mu zaručuje Listina základních práv a svobod v čl. 26. V rozhodnutí krajského úřadu ani v rozsudku krajského soudu není uvedeno, na základě jakého zvláštního předpisu lékař zdravotní způsobilost k práci posuzoval, což vyplývá z ust. § 20 odst. 1 věty druhé zákona č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že při vydání rozhodnutí vycházel z platných právních předpisů. Při posuzování skutečností týkajících se dlouhodobé zdravotní nezpůsobilosti stěžovatele k výkonu práce kombajnéra v dole - směnového předáka dále vycházel z odborného stanoviska lékařky krajského úřadu ze dne 31. 7. 2004. Jak ve stanovisku lékařky krajského úřadu, která prostudovala veškerou shromážděnou dokumentaci, tak následně v rozhodnutí krajského úřadu ze dne 23. 8. 2004 je uvedeno, že ageneze pravé ledviny u stěžovatele je kontraindikací pro práci v dole. Další údaje o úrazech stěžovatele, včetně úrazů v ebrietě, jsou podloženy rovněž záznamy ve zdravotnické dokumentaci, která byla lékařkou krajského úřadu posouzena včetně rizikovosti pro práci v dole. Uvedené skutečnosti jsou součástí odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu a na jejich podkladě byl lékařský posudek ze dne 22. 4. 2004 potvrzen jako správný. Vzhledem k tomu, že důvody pro podání kasační stížnosti nejsou naplněny, krajský úřad navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl.

Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření vyslovila souhlas s rozhodnutím krajského úřadu a kasační stížnost označila za neodůvodněnou, neboť zpochybňuje závěry soudního znalce pouze na základě subjektivních pocitů stěžovatele.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejdříve se totiž Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda předmětný lékařský posudek představuje rozhodnutí (úkon, kterým jsou konstituovány či deklarovány práva a povinnosti veřejnoprávní povahy) vydané správním orgánem, neboť jen pro tento případ je dána legitimace podle ustanovení § 65 odst. 1 ve vztahu k § 4 odst. 1 a § 2 s. ř. s., popř. podle § 65 odst. 2 s. ř. s.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. jen ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle ustanovení § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 – 125, není posudek vydaný zařízením závodní preventivní péče o způsobilosti k práci určitého zaměstnance aktem orgánu rozhodujícího autoritativně ve sféře veřejnoprávní; představuje dobrozdání odborného poradce zaměstnavatele o tom, zda v rámci prevence ochrany zdraví při práci může zaměstnanec určitou práci dále vykonávat. Úkon krajského úřadu podle § 77a zákona č. 20/1966 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o péči o zdraví lidu“), kterým byl přezkoumán posudek lékaře zdravotní preventivní péče o zdravotní způsobilosti k práci nezakládá, nemění, neruší ani závazně 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) s. ř. s. odmítne.

Rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, uvedl, že ohledně povahy lékařského posouzení zdravotního stavu a legitimace k eventuálnímu přezkumu ve správním soudnictví sdílí stanovisko Nejvyššího správního soudu vyjádřené v rozsudku ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 – 125, neboť 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 a je otázka, jak by se jeho změny projeví na „rozhodnutí“, jehož vlastností je i materiální právní moc, která podle všeho zakládá překážku věci rozhodnuté. Každopádně to, že závěry lékařského posudku jako takové nemají do právní sféry zaměstnance žádný dopad, je zřejmé i z toho, že nehodlá-li zaměstnavatel (byť v rozporu s právními předpisy) stanovisko lékaře ke zdravotnímu stavu zaměstnance respektovat, v obsahu pracovněprávního vztahu se závěry posudku vůbec neprojeví. 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 citovaného 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 pouze slouží k dosažení maximální objektivitě odborných závěrů posudku. Ani tento přezkumný akt nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva či povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. 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. Závěr o nedostatku aktivní legitimace k podání správní žaloby ovšem nemůže znamenat, že zaměstnanec nemá možnost se vůči úkonům zaměstnavatele vyvolaným závěry posudkového lékaře domáhat ochrany u soudu. Jde ve svém důsledku o jeho práva a povinnosti vyplývající z pracovněprávního vztahu a ta musí být pod ochranou soudní moci. Jestliže 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, a to žaloba na neplatnost úkonu zaměstnavatele opírajícího se o posudek o zdravotní způsobilosti.

Krajský soud tedy posoudil nesprávně úkon učiněný podle § 77a zákona o péči o zdraví lidu jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., když se zabýval meritem věci, ačkoliv měl návrh odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud proto kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a současně rozhodl o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že napadený úkon krajského úřadu je vyloučen ze soudního přezkumu, nemohl se Nejvyšší správní soud zabývat stížními body, které uvedl stěžovatel v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud rozhodl podle ustanovení § 110 odst. 2 věta druhá s. ř. s. o nákladech řízení včetně nákladů řízení, které předcházelo vydání napadeného rozsudku krajského soudu. V případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), což se v daném případě týká i řízení před krajským soudem.

Osoba zúčastněná na řízení má podle ustanovení § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoba zúčastněná na řízení neplnila žádné povinnosti, které by jí soud uložil a nenavrhla, aby jí bylo přiznáno právo na náhradu dalších nákladů řízení.

Podle § 60 odst. 4 s. ř. s. má stát proti neúspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení, které platil, není-li tento účastník osvobozen od soudních poplatků. Podle odst. 7 citovaného ustanovení může soud, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, výjimečně

rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává. V dané věci spatřuje Nejvyšší správní soud důvody hodné zvláštního zřetele v tom, že žaloba měla být krajským soudem odmítnuta a nebyl tedy důvod pro doplnění dokazování znaleckým posudkem. Proto náklady zaplacené státem za vypracování zcela nadbytečného posudku znalcem ustanoveným krajským soudem, byť k návrhu stěžovatele, nemohou jít za této procesní situace k jeho tíži.

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

V Brně dne 23. října 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu