

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobkyně: **V. P.**, zastoupené JUDr. R. P., obecným zmocněncem, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2008, č. j. 2007/62310 - 33, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2009, č. j. 2 Cad 59/2008 - 30,

takto:

Věc se **postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

Šestý senát Nejvyššího správního soudu bude ke kasační stížnosti Ministerstva práce a sociálních věcí posuzovat, zda se Městský soud v Praze svým rozsudkem ze dne 6. února 2009, č. j. 2 Cad 59/2008 - 30, nedopustil stěžovatelem vytkaných vad při právním posouzení otázek spojených se zjišťováním skutkového stavu věci v řízení o žádosti žalobkyně o uznání osobou zdravotně znevýhodněnou podle ust. § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále převážně jen „zákon o zaměstnanosti“).

V souvislosti s předběžným projednáním věci šestý senát zjistil, že Nejvyšší správní soud se již ve své rozhodovací činnosti vyslovil k vlastní povaze rozhodnutí úřadu práce (Ministerstva práce a sociálních věcí jako orgánu II. stupně) o uznání (či neuznání) osobou zdravotně znevýhodněnou z hlediska přípustnosti přezkumu tohoto rozhodnutí ve správním soudnictví. Stalo se tak rozsudkem čtvrtého senátu ze dne 17. 2. 2010, č. j. 4 Ads 168/2009 - 86,¹ kterým bylo vysloveno, že „rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neuznání žadatele osobou zdravotně znevýhodněnou, které bylo vydáno podle § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, představuje úkon správního orgánu, jehož vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby a který sám o sobě neznamená právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, a proto je podle § 70 písm. d) s.ř.s. vyloučeno ze soudního přezkoumání.“ Čtvrtý senát tak rozhodl ke kasační stížnosti žalobkyně, která zpochybnila závěry Městského soudu v Praze učiněné v usnesení ze dne 13. 10. 2009, č. j. 4 Cad 43/2009 - 59, kterým byla její žaloba odmítnuta z důvodu nepřipustnosti pro kompetenční vyluku podle § 70 odst. d) s. ř. s.

Městský soud v Praze tedy ve věci sp. zn. 4 Cad 43/2009 posoudil žalobu jako nepřipustnou a odmítl ji, přičemž Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozhodnutí

¹ Všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz.

sp. zn. 4 Ads 168/2009 shledal tento postup správným, v nyní projednávané věci sp. zn. 2 Cad 59/2008 (aniž se explicitně otázkou případné výluky ze soudního přezkumu zabýval) napadené správní rozhodnutí podrobil soudnímu přezkumu.

Je zřejmé, že dva senáty Městského soudu v Praze zaujaly k téže otázce, totiž k přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o statusu osoby zdravotně znevýhodněné zcela rozdílné názory, byť jeden explicitně a druhý implicitně.

Poněvadž § 110 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), věta za středníkem vede senát rozhodující o kasační stížnosti přímo k odmítnutí žaloby, pokud takový důvod existoval již v řízení před krajským soudem, a dále proto, že není možné akceptovat rozdílné právní názory na tutéž právní otázku krajskými soudy, zastává šestý senát názor, že je oprávněn a povinen posoudit přípustnost přezkumu uvedeného správního aktu ve správním soudnictví i ex officio. Jiný přístup (tedy přezkoumání kasačních námitek at' již jako důvodných či nedůvodných bez ohledu na to, zda rozhodnutí podléhá či nepodléhá soudnímu přezkumu) by vedl k rozdílné judikatuře a popření základního principu předvídatelnosti soudního rozhodování.

Šestý senát zabývá se shora naznačenou právní otázkou, totiž zda rozhodnutí o uznání (neuznání) osoby zdravotně znevýhodněnou podle § 67 zákona o zaměstnanosti je vyloučeno ze soudního přezkumu, došel k odlišnému názoru, než je vyjádřen ve shora citovaném rozsudku čtvrtého senátu ze dne 17. 2. 2010, č. j. 4 Ads 168/2009 - 86. Proto v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. postupuje věc k rozhodnutí senátu rozšířenému.

Odlišný právní názor šestého senátu spočívá na přesvědčení, že rozhodnutí úřadu práce (MPSV jako odvolacího orgánu) o uznání či neuznání osoby zdravotně znevýhodněnou podle § 67 zákona o zaměstnanosti nemůže být vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, a to z následujících důvodů:

Je nesporné, že rozhodnutí správního orgánu (v dřívějších dobách nazývané rozhodnutím o změně pracovní schopnosti) spočívá do značné míry, ba do míry naprosté, na posouzení lékařem či posudkovou komisí MPSV; posouzení pak vychází z kritérií určených v § 67 zákona o zaměstnanosti. Jak je obvyklé v situacích, kdy posudkoví lékaři odvětví sociálního zabezpečení činí závěry na pomezí skutkových zjištění a právních hodnocení, přejímají jejich výroky orgány rozhodující v meritu, jsou-li posudky „úplné a přesvědčivé“. Takové případy jsou zejména ve sféře sociální ochrany zcela běžné. Samotné posudky nejsou ve správním soudnictví přezkoumávány, jsouce nahlíženy jako odborné posouzení právními předpisy stanovených kritérií zdravotního postižení (a nemajíce podle posledního vývoje judikatury zdejšího soudu ani charakter závazného stanoviska podle § 149 správního řádu - srov. rozsudek ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009 - 59, pro účely příspěvku na péči podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, - princip je ovšem tentýž ve všech subsystémech sociální ochrany). Přezkoumání pak podléhá konečná rozhodnutí o dávkách či službách, v závislosti na tom, jaké právo chráněné normami ústavního pořádku vyjadřují (či zajišťují). Pokud existuje právo chráněné některým z ustanovení hlavy čtvrté Listiny (hospodářská, sociální a kulturní práva) anebo chráněné mezinárodními závazky České republiky na základě smluv podle čl. 10 Ústavy, pak podle přesvědčení šestého senátu nelze takové rozhodnutí z přezkumu soudem vyloučit, byť by i mohlo formálně naplňovat dikci některé z kompetenčních výluk s. ř. s. Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod totiž nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Šestý senát došel přitom k závěru, že existuje takové právo přiznané předpisy ústavního pořádku a mezinárodními smlouvami osobám se zdravotním postižením, které je nutno v projednávané věci aplikovat. Jde o čl. 29 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jenž stanoví, že mladiství a osoby zdravotně postižené mají právo na zvláštní ochranu v pracovních vztazích a na pomoc při přípravě k povolání; podrobnosti stanoví zákon (odst. 3). Tímto zákonem je právě zákon o zaměstnanosti, jenž v části třetí, a to ust. § 67 a násl. upravuje „Zaměstnávání osob se zdravotním postižením“. Zvýšená ochrana na trhu práce (§ 67 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) je pak zaručena vedle osob uznaných plně či částečně invalidními též osobám, které jsou rozhodnutím úřadu práce uznány zdravotně znevýhodněnými. Vedle opatření směřovaných přímo vůči těmto osobám pak zákon o zaměstnanosti upravuje soustavu opatření ve vztahu k zaměstnavatelům takových osob, včetně jejich významných povinností při zaměstnávání osob se zdravotním postižením (vedle toho nelze pominout, že existuje soustava daňových zvýhodnění pro tyto zaměstnavatele osob se zdravotním postižením - srov. § 35 odst. 1 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů). Dílčí prvky ochrany na trhu práce jsou pak také obsaženy v zákoníku práce (zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, např. § 48).

Vedle článku 29 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je nutno dále zmínit z mezinárodních závazků České republiky čl. 15 odst. 2 Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb. m. s), která ukládá smluvním stranám přijmout „vhodná opatření k umístění zdravotně postižených osob do zaměstnání, zejména pomocí specializovaných zprostředkovatelen práce, zařízení pro chráněné zaměstnání a vhodnými způsoby stimulace zaměstnavatelů k přijetí zdravotně postižených osob do zaměstnání“ a v neposlední řadě též Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 159 (o pracovní rehabilitaci a zaměstnávání invalidů) publikovanou pod č. 72/1985 Sb.

Není přitom žádných pochyb, že zvýšená ochrana na trhu práce představuje pro osoby se zdravotním postižením základní nástroj umožňující jejich zapojení do společnosti; přiznání statusu osoby zdravotně znevýhodněné je pak „branou“, která otevírá možnosti stanovené předpisy o zaměstnanosti např. pro oblast pracovní rehabilitace. Nebude-li takové rozhodnutí neuznávající tento status přezkoumáno soudem, neexistuje možnost, jak se domoci ústavně garantovaného práva na zvýšenou ochranu na trhu práce. V tomto ohledu se pak zdá i jako nepřiměřeně restriktivní výklad zaujatý čtvrtým senátem ve shora citovaném rozsudku, pokud nespátrával v rozhodnutí, kterým nebyl přiznán status osoby se zdravotním znevýhodněním, překážku pro výkon povolání či zaměstnání. Takové zamítavé rozhodnutí tuto překážku vytváří, neboť definitivně odnímá možnost je vykonávat za určitých zvýhodněných podmínek.

Šestý senát tedy zastává názor, že potřeba soudní ochrany ústavně garantovaného práva na zvláštní ochranu v pracovních vztazích pro osoby se zdravotním postižením vede buď k nepoužití výluky obsažené v § 70 písm. d) s. ř. s., anebo k takovému jejímu ústavně konformnímu výkladu, jenž bude takové rozhodnutí jako je v posuzované věci považovat za „překážku výkonu povolání či zaměstnání“ za ústavně garantovaných podmínek zvláštní ochrany.

Rozhodující tříčlenný senát při předběžné poradě dospěl k právnímu názoru odlišnému od názoru prvně vysloveného; proto podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předložil rozšířenému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **nejsou** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Jakub Camrda, Ph.D., JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Marie Turková, JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou

namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. Mohou též podat v téže lhůtě písemné vyjádření k tomuto usnesení.

V Brně dne 18. března 2010

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu