



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **P. J.**, zastoupený JUDr. Liborem Koňářkem, advokátem se sídlem Nad Lánem 1206/1, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 12. 2017, čj. MZDR 58603/2017-3/PRO, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 17. 10. 2019, čj. 72 A 14/2018-62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 23. 3. 2016 zamítl návrh žalobce na přezkoumání lékařského posudku, kterým mu Fakultní nemocnice Olomouc, Klinika pracovního lékařství, neuznala zjištěné onemocnění (astma bronchiale) jako nemoc z povolání a ani jako ohrožení nemocí z povolání, a daný posudek potvrdil.

[2] Žalobce následně podal návrh na obnovu řízení ve věci přezkoumání daného posudku, ale jeho žádost správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 12. 10. 2017, čj. KUOK 101290/2017, sp. zn. KÚOK/112636/2015/OZ/7638, zamítl. Dospěl k závěru, že žalobcem nově předložený lékařský posudek posuzoval jeho zdravotní stav v jiných souvislostech než z hlediska toho, zda trpí nemocí z povolání. Žalovaný následně v záhlaví označeným rozhodnutím na základě odvolání žalobce rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a řízení zastavil podle § 66 odst. 1

písm. b) správního řádu. Dospěl k závěru, že obnova řízení není přípustná v případě rozhodnutí, kterým byl potvrzen lékařský posudek. Postup správního orgánu při přezkumu lékařského posudku není správním řízením a jeho výsledkem není rozhodnutí v materiálním ani formálním smyslu. Nejsou proto naplněny základní podmínky pro obnovu řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu. Žádost o obnovu řízení navíc žalobce podal opožděně až po uplynutí tříměsíční subjektivní lhůty.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou. V ní popsal, že jeho zdravotním stavem se v minulosti zabývaly již tři lékařské posudky (mj. i výše uvedený posudek Fakultní nemocnice Olomouc). Jeho zdravotní způsobilostí se v souvislosti s úmyslem vstoupit do služebního poměru vojáka z povolání zabývala i Přezkumná komise Vojenské nemocnice Olomouc a vyšší přezkumná komise u Ministerstva obrany. Dle jejich posudku je žalobce schopen vykonávat vojenskou činnou službu. Tyto závěry považoval za dříve neznámé skutečnosti a důkazy, které vyšly dodatečně najevo. Posudky Fakultní nemocnice Olomouc a Vojenské nemocnice Olomouc jsou v hodnocení žalobcova onemocnění rozporné, což je nepřijatelné. Závěry žalovaného pokládá za rozporné s judikaturou Ústavního soudu. Namítl, že i na proces, při kterém jsou vydávány lékařské posudky, je třeba přiměřeně použít ustanovení upravující správní řízení.

[4] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že obnova řízení podle § 100 odst. 1 správního řádu nemohla být nařízena, protože zde nebylo žádné správní řízení ve smyslu správního řádu a nebylo zde pravomocné rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. tohoto zákona. Posudek o zdravotním stavu není konečným rozhodnutím, kterým by se končilo správní řízení. Účastníkům řízení jsou známy závěry, které v řízení týkajícím se žalobcovy matky učinil Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Podle nich posudek o zdravotním stavu není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, ale má povahu odborného vyjádření lékaře. Pro účastníky řízení proto muselo být od počátku zřejmé, že obnova řízení ve věci posudku o zdravotním stavu by byla zjevně právně nepřipustná. K tomu není potřeba jakéhokoli dalšího zjišťování skutkového stavu, ani složitějšího právního posouzení či studia spisu. Žalovaný navíc správně uvedl, že žalobce podal návrh na obnovu řízení po uplynutí subjektivní tříměsíční lhůty.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nesprávně interpretoval skutková zjištění a právní úpravu, což vedlo k nesprávnému právnímu posouzení. Poukázal na definici pojmu „veřejná moc a její výkon“ v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993. Poukázal na výpovědní důvody uvedené v § 52 písm. d) a e) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), které hovoří o posudku nebo „*rozhodnutí příslušného správního orgánu, který lékařský posudek přezkoumává*“. Tímto orgánem je správní orgán I. stupně. Lékařským posudkem se dle § 67 odst. 2 zákoníku práce autoritativně rozhoduje o právech zaměstnance a povinnostech zaměstnavatele, byť zprostředkovaně.

[6] Tvrzená snaha žalovaného sjednotit přístup krajských úřadů zjevně nefunguje. Správní orgán I. stupně totiž dopisem ze dne 18. 1. 2016 stěžovateli oznámil přezkoumání lékařského posudku. Jeho obsah i forma vychází z § 36 odst. 3 správního řádu, z čehož je zřejmé, že se jedná o správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Tvrzení žalovaného, že výsledkem prošetření věci v klasickém přezkumném řízení není nikdy rozhodnutí, nemůže obstát. Sdělení, že přezkumné řízení nebude zahájeno, má totiž obvykle formu a obsah rozhodnutí.

pokračování

[7] Obsah § 47 odst. 4 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění účinném do 31. 10. 2017 (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“), dle kterého se při přezkoumání posudku použije část čtvrtá správního řádu, vyvolává právní chaos a je rozporný s právem na spravedlivý proces a zákoníkem práce. Cestu z této ústavně nekonformní situace představuje teleologický výklad dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 258/03 ze dne 6. 6. 2004. Nejvyšší správní soud by se měl případně obrátit na Ústavní soud s návrhem na zrušení § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách.

[8] Pokud jde o včasnost návrhu na obnovu řízení, vycházel žalovaný i krajský soud z data, kdy byly vystaveny příslušné listiny, na jejichž základě stěžovatel navrhoval obnovu řízení. Nebylo ale provedeno žádné dokazování k otázce doručení těchto listin. Teprve doručením se stěžovatel dozvěděl o důvodech obnovy ve smyslu § 100 odst. 2 správního řádu. Podle § 100 odst. 3 správního řádu navíc správní orgán I. stupně mohl o obnově řízení rozhodnout z úřední povinnosti. Krajský soud pochybil také v tom, že neprovedl stěžovatelem navržené důkazy.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Nikdy nezpochybňoval výklad charakteru veřejné moci a netvrdil, že postup dle části čtvrté správního řádu není výkonem veřejné moci. Vycházel z toho, že výsledkem procesu přezkoumávání lékařského posudku dle § 46 zákona o specifických zdravotních službách není rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, které by bylo výsledkem správního řízení. V době přijetí zákona o specifických zdravotních službách panovaly výkladové nejasnosti, protože zákon na několika místech pracoval s pojmem přezkumného rozhodnutí krajského úřadu a zároveň výslovně stanovil, že se na daný postup vztahuje část čtvrtá správního řádu. Ke sjednocení postupu proto žalovaný vydal metodické doporučení, které jako nejvhodnější formu vyřízení návrhu na přezkoumání lékařského posudku doporučilo formu rozhodnutí s náležitostmi podle § 68 správního řádu, byť z materiálního hlediska se o rozhodnutí nejedná, protože není vydáváno ve správním řízení. Jde tedy o rozhodnutí jen ve formálním smyslu. To potvrzuje také judikatura (rozsudky NSS ze dne 17. 4. 2014, čj. 4 Ads 121/2013-31, ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005-125, a nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008). Správní řád v § 154 výslovně uvádí, dle kterých ustanovení se postupuje, a dále, že se další ustanovení použijí přiměřeně, pokud je jejich použití potřebné. Toto ustanovení neobsahuje výslovný odkaz na ustanovení upravující obnovu řízení a jejich přiměřené použití není vhodné s ohledem na charakter lékařského posudku jako dobrozdání o zdravotním stavu, kterým se nerozhoduje o právech či povinnostech. Žalovaný nespátřuje žádný důvod k předložení návrhu Ústavnímu soudu nebo aplikace pravidel pro případ kolize právních norem, neboť ve věci nespátřuje rozpor s ústavně chráněnými právy. Zákon o specifických zdravotních službách byl navíc s účinností od 1. 11. 2017 změněn. Argumentace o opožděnosti návrhu na obnovu řízení byla učiněna pouze nad rámec věci. Argumentace stěžovatele proto nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Návrhem na dokazování se krajský soud zabýval a shledal jej nadbytečným.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatel uplatnil kasační námitky zpochybňující posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Má za to, že správní orgány rozhodly nesprávně, pokud nenařídily obnovu řízení.

[13] Úvodem pokládá soud za nutné zdůraznit, že napadený rozsudek krajského soudu stojí na následujících nosných závěrech. Zaprvé, obnovu řízení lze nařídít tam, kde bylo vedeno správní řízení zakončené vydáním správního rozhodnutí. Zadruhé, ve věci posudku o zdravotním stavu nelze obnovu řízení nařídít, protože nejde o rozhodnutí vydané ve správním řízení. Zatřetí, toto právní posouzení je natolik jasné, že návrh stěžovatele bylo možné hodnotit jako zjevně právně nepřipustný ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ačkoliv kasační stížnost obsahuje řadu námitek, stěžovatel v ní nepředestřel žádnou relevantní argumentaci, která by na závěry krajského soudu reagovala a mohla by potenciálně jeho závěry zpochybnit. Právě zpochybnění učiněných závěrů však představuje nutný předpoklad posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námitky (srov. např. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[14] Pro posouzení věci tak není bez dalšího jakkoliv relevantní definování pojmu veřejné moci. S touto argumentací se krajský soud vypořádal odkazem usnesení sp. zn. II. ÚS 1629/18 ze dne 29. 5. 2018, v němž Ústavní soud v případě obdobné argumentace stěžovatelovy matky podotkl, že není zřejmé, jak by stěžovatelem odkazované usnesení sp. zn. II. ÚS 75/93 mělo podpořit prosazovanou argumentaci. Krajský soud svůj závěr týkající se povahy lékařského posudku opřel kromě obdobného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci stěžovatelovy matky (viz rozsudek ze dne 14. 3. 2018, čj. 1 As 23/2018-15), také o další judikaturu, dle které posudek o zdravotním stavu je odborným vyjádřením a nikoliv správním rozhodnutím. Stěžovatel tuto judikaturu nezpochybňuje a v zásadě pouze nadále opakuje, že se o správní rozhodnutí jedná. Napadený rozsudek ani není postaven na stěžovatelem odkazovaném § 47 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách, který ostatně ani v době vydání rozhodnutí žalovaného již nebyl účinný ve znění, ze kterého stěžovatel vychází.

[15] Přípustná není ani argumentace založená na § 52 písm. d) a e) zákoníku práce a § 67 odst. 2 téhož zákona, neboť byla uplatněna poprvé až v kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Lze dodat, že není ani na místě, aby se Nejvyšší správní soud blíže vyjadřoval k argumentaci týkající se včasnosti návrhu na obnovu řízení, protože závěry o jeho opožděnosti učinili žalovaný i krajský soud pouze nad rámec rozhodovacích důvodů a jejich rozhodnutí jsou založena na odlišných důvodech.

[17] Co se týče námitky neprovedení navržených důkazů krajským soudem, tato námitka je sice přípustná, lze k ní pouze ovšem uvést, že povinností krajského soudu není provést všechny navržené důkazy. Je však povinen odůvodnit, proč je neprovedl (viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Této povinnosti krajský soud dostál, neboť neprovedení navržených důkazů zdůvodnil jejich nadbytečností. Tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

pokračování

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. května 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu