14

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 9/14 dne 16. prosince 2014 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa (soudce zpravodaje), Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Nejvyššího správního soudu podaném podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení § 158 písm. a) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

Ustanovení § 158 písm. a) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.
Předmět řízení

1. Nejvyšší správní soud (dále též „navrhovatel“) předložil Ústavnímu soudu svým usnesením ze dne 17. 4. 2014 č. j. 4 Ads 116/2013-27 návrh na zrušení ustanovení § 158 písm. a) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, (dále též „napadené ustanovení“).

2. Navrhovatel tento návrh podal poté, co v souvislosti se svou rozhodovací činností ve věci sp. zn. 4 Ads 116/2013 v souladu s ustanovením čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) dospěl k závěru, že napadené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem.

II.
Průběh řízení před správními orgány a správními soudy

3. Předmětem správního řízení bylo posouzení, zda má být žadateli v iniciačním správním řízení podle § 27 zákona o nemocenském pojištění vypláceno nemocenské pojištění po uplynutí podpůrčí doby. Podle tohoto ustanovení po uplynutí podpůrčí doby stanovené podle § 26 se nemocenské vyplácí na základě žádosti pojištěnce po dobu stanovenou v rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění podle vyjádření lékaře orgánu nemocenského pojištění, který vyplácí nemocenské, pokud lze očekávat, že pojištěnec v krátké době, nejdéle však v době 350 kalendářních dnů od uplynutí podpůrčí doby stanovené podle § 26, nabude pracovní schopnost, a to i k jiné než dosavadní pojištěné činnosti; takto lze postupovat i opakovaně, přičemž při jednotlivém prodloužení výplaty nemocenského nesmí být doba

tohoto prodloužení delší než 3 měsíce. Nemocenské lze podle věty první vyplácet celkem nejdéle po dobu 350 kalendářních dnů od uplynutí podpůrčí doby stanovené podle § 26 téhož zákona.

4. Okresní správa sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“) o žádosti rozhodla tak, že výplatu nemocenského po uplynutí podpůrčí doby nepřiznala. K odvolání žadatele Česká správa sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) toto rozhodnutí zrušila a věc vrátila orgánu prvního stupně k novému projednání s pokynem opětovného posouzení zdravotního stavu žadatele po správném datu uplynutí podpůrčí doby (10. 8. 2012), neboť ve výroku rozhodnutí bylo uvedeno nesprávné datum jejího uplynutí. OSSZ následně vydala (dne 14. 2. 2013) nové rozhodnutí, jímž byl žadateli přiznán nárok na výplatu nemocenského po uplynutí podpůrčí doby, a to „při splnění ostatních zákonem stanovených podmínek za období od 11. 8. 2012 do 29. 9. 2012“. Od 30. 9. 2012, kdy byla obnovena pracovní schopnost žadatele, mu pak nemocenské přiznáno nebylo.

5. Proti tomuto rozhodnutí podal žadatel odvolání s tím, že od 2. 1. 2013 je opět v pracovní neschopnosti, jelikož neprošel vstupní prohlídkou u závodního lékaře svého zaměstnavatele. Toto odvolání ČSSZ zamítla, přičemž si „pro účely kontroly správnosti posudku o zdravotním stavu“, jímž byl vázán orgán prvního stupně, vyžádala posudkové zhodnocení lékařem oddělení lékařské posudkové služby ČSSZ.

6. Proti těmto (sub 4 a 5 uvedeným) rozhodnutím prvostupňového i odvolacího správního orgánu podal žadatel žalobu, v níž tvrdil, že napadená rozhodnutí vycházejí z nesprávných závěrů příslušné zdravotnické dokumentace, jejíž přezkoumání proběhlo v průběhu řízení před odvolacím orgánem v jeho nepřítomnosti, nebylo zohledněno jeho onemocnění boreliózou a skutečnost, že trpěl skřípnutým nervem. I přes neuspokojivý zdravotní stav se musel z důvodu nedostatku finančních prostředků nechat uznat k 1. 1. 2013 práceschopným. O tomto žalobním návrhu rozhodl Krajský soud v Praze usnesením ze dne 20. 11. 2013 č. j. 43 Ad 21/2013-15 tak, že jej odmítl s poukazem na tímto návrhem napadené ustanovení § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění. Podle tohoto ustanovení jsou rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby ze soudního přezkumu vyloučena.

7. V rámci řízení o kasační stížnosti žadatele proti uvedenému usnesení krajského soudu předložil čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení předmětného ustanovení zákona o nemocenském pojištění.

III.
Rekapitulace návrhu

8. Navrhovatel nejprve poukázal na setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 23. 8. 2012 č. j. 5 As 17/2012-31), podle níž „ustanovení § 158 zákona o nemocenském pojištění koresponduje s obecnou zásadou uplatňovanou ve správním soudnictví, dle které ‚soudy nejsou povolány přezkoumávat samostatně výroky ve věcech zdravotního stavu a pracovní schopnosti – tato zásada plyne jednak z obecné úpravy obsažené v § 70 písm. d) s. ř. s. (úkony závisející výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, pokud samy o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, jsou vyloučeny ze soudního přezkumu), jednak z úprav předpisů o sociálním zabezpečení, které tento princip respektují a otázky zdravotního stavu činí předmětem pozornosti soudů až v okamžiku, kdy je přezkoumáváno rozhodnutí správního orgánu o dávkových nárocích – i tehdy se však vždy jedná o otázku odbornou, k níž si soud musí z hlediska skutkového, aby ji mohl postavit najisto, povolat znalce, a to buď v rámci obecných norem procesních platných pro řízení před soudem, anebo, v případě přezkumu rozhodnutí o dávkách důchodového pojištění, lze užít posudku komise Ministerstva práce a sociálních věcí‘ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2006 č. j. 6 Ads 41 /2005--24).“

9. Navrhovatel uvádí, že napadené ustanovení v oblasti nemocenského pojištění rozvádí a opětovně výslovně zakotvuje pravidlo obsažené v § 70 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, podle kterého jsou ze soudního přezkumu vyloučena rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na po-

souzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti. K tomu poukazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/12 ze dne 15. 1. 2013 (N 13/68 SbNU 191; 82/2013 Sb.), v němž bylo ustanovení § 70 soudního řádu správního vyloženo tak, že „Úkony správního orgánu, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny, ledaže by samy o sobě znamenaly právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, nebo ledaže by šlo o úkony dotýkající se základních práv zaručených Listinou základních práv a svobod.“ Navrhovatel dospěl k závěru, že napadené ustanovení zákona o nemocenském pojištění je třeba zrušit pro rozpor s vykonatelným a závazným nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/12.

10. Navrhovatel poukazuje na to, že napadené rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby by nemělo být ze soudního přezkumu vyloučeno, neboť se dotýká základních práv zaručených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. čl. 36 odst. 2 Listiny, a to práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Existence napadeného ustanovení zákona o nemocenském pojištění nutí správní soudy, aby žaloby proti rozhodnutím o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby odmítaly, ačkoli takovýto závěr je v rozporu s výše uvedeným nálezem Ústavního soudu. Zachování takovéto možnosti by podle navrhovatele v budoucnu mohlo vést k obcházení tohoto nálezu Ústavního soudu, neboť ve zvláštních zákonech by mohla být přijata taková právní úprava, která by ze soudního přezkumu paušálně vylučovala rozhodnutí, která závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob. To by bylo v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy.

11. Navrhovatel se domnívá, že napadené ustanovení zákona o nemocenském pojištění nelze vyložit ústavně konformním způsobem. Jeho znění je zcela jasné a nepřipouští žádnou možnost přezkumu zde uvedeného typu rozhodnutí, nelze jej proto vyložit v souladu se závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/12. Navrhovatel k tomu odkazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2011 č. j. 6 Ads 109/2009-72.

IV.
Vyjádření účastníků řízení

12. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) ve vyjádření k návrhu ze dne 8. června 2014, podepsaném předsedou Janem Hamáčkem, popsala proceduru přijetí návrhu zákona o nemocenském pojištění. K tomu uvedla stanovisko, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem.

13. Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) se ve vyjádření k návrhu ze dne 16. června 2014, podepsaném předsedou Milanem Štěchem, rovněž zaměřil na průběh postupu schvalování návrhu zákona o nemocenském pojištění, jehož součástí je i napadené ustanovení. K tomu uvedl, že pokud jde o úpravu řízení ve věcech nemocenského pojištění, v rámci níž je vymezeno, která rozhodnutí jsou vyloučena ze soudního přezkumu, tato úprava obsažená v § 158 zákona o nemocenském pojištění v době svého přijetí (v březnu 2006) odpovídala úpravě v té době uplatňované. V období následujícím po přijetí zákona o nemocenském pojištění, který byl dosud 34krát novelizován, se pouze v jednom případě dílčím způsobem zasáhlo do ustanovení § 158. Jednalo se o novelu v rámci zákona č. 470/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, v němž byla v části první obsažena poměrně rozsáhlá novela zákona o nemocenském pojištění, v rámci které bylo v čl. I bodu 138 stanoveno, že „V § 158 se na konci textu písmene d) doplňují slova ‚a o zrušení tohoto povolení‘.“ Jednalo se tedy o dílčí změnu, která se netýkala napadeného ustanovení § 158 písm. a), které je od přijetí zákona v roce 2006 beze změny.

14. Senát uvedl, že při projednávání návrhu zákona o nemocenském pojištění nebyla v Senátu vedena žádná diskuse jak ohledně úpravy obsažené v ustanovení § 27 týkající se výplaty nemocenského po uplynutí podpůrčí doby, tak ohledně úpravy obsažené v § 158 týkající se rozhodnutí, která jsou vylou-

čena ze soudního přezkumu. K dané záležitosti lze pouze zmínit, že jde o úpravu, kterou v předchozích letech i soudní judikatura akceptovala, přičemž bylo vycházeno z toho, že ustanovení čl. 30 Listiny, v němž v odstavci 1 je stanoveno také právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci, je zařazeno mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, a proto je nutno je vykládat v návaznosti na čl. 41 odst. 1 Listiny s tím, že se tudíž nejedná o základní práva aplikovatelná přímo na základě ústavního předpisu, tj. Listiny, jako je tomu např. u práv podle hlavy druhé Listiny. Tento přístup byl zmíněn také v rozhodnutí Ústavního soudu, které se týkalo obdobného návrhu [viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 524/06 ze dne 29. 11. 2006 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na http://nalus.usoud.cz)].

15. Vláda, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastník řízení podle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), ve svém vyjádření schváleném dne 16. 6. 2014 a podepsaném předsedou vlády Bohuslavem Sobotkou uvedla, že navrhovatelem předložená argumentace je nepřiléhavá, neboť je založena na pouhé mechanické aplikaci interpretativního výroku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/12 (viz výše), avšak bez současného provedení analýzy judikatury Ústavního soudu týkající se rozsahu ústavních garancí dotčeného základního práva, kterým však v uvedeném případě (stejně jako ve věci sp. zn. Pl. ÚS 15/12) není primárně právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, ale právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci garantované ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny.

16. Vláda má za to, že i v aktuálně projednávané věci je pro posouzení, zda rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby je, či není úkonem dotýkajícím se základních práv zaručených Listinou, stěžejní vymezení samotného rozsahu „dotčeného základního práva“. Tímto dotčeným základním právem je v aktuálně posuzované věci právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci garantované ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny. Uvedené základní právo je v rovině podústavního práva realizováno mimo jiné i návrhem dotčeným zákonem o nemocenském pojištění. K tomu odkazuje na některé závěry Ústavního soudu, jež se týkají stanovení ústavně konformní míry naplnění práva na přiměřené hmotné zabezpečení; např. dle nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.).

17. Podle vlády je nutno právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny vnímat „toliko“ jako povinnost poskytovat jednotlivcům sociální plnění ve výši postačující k vedení důstojného života, a to pouze po nezbytně nutnou dobu, kdy tito nejsou objektivně ze zdravotních důvodů prokazatelně schopni se sami zabezpečit vlastní výdělečnou činností. Situace, kdy v důsledku sociální události dochází k dlouhodobé či trvalé nezpůsobilosti k práci, jsou pak řešeny zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Osoba může být případně zajištěna minimálním sociálním standardem i z jiných (nepojistných) sociálních systémů, zejména podle zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Minimální hmotný standard (ve smyslu přiměřeného rozsahu podle čl. 30 Listiny) je přitom ústavně konformní, jak plyne z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 54/10. Napadené ustanovení, resp. s ním související ustanovení zákona o nemocenském pojištění, podle vlády zcela zřejmě nezasahuje do samotného jádra dotčeného základního práva a nepředstavuje ani překážku jeho skutečné realizace, neboť se jej vůbec nedotýká. Napadené ustanovení se totiž týká rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby jakožto rozhodnutí o (ne)vyplacení nenárokového plnění realizovaného navíc z pojistného systému.

18. Na základě východisek konstrukce institutu poskytování nemocenského po vyčerpání podpůrčí doby vláda shrnuje, že prodloužení výplaty nemocenského po uplynutí podpůrčí doby lze chápat jako určitý „nadstandard“, daný specifickou situací zdravotního stavu pojištěnce, který se má v blízké době zlepšit natolik, že pojištěnec opět nabude pracovní schopnost, a není tedy účelné, aby žádal o dlouhodobou dávku z jiného sociálního pojistného systému, tj. o invalidní důchod z důchodového pojištění. Podle vlády je zjevné, že napadené ustanovení (a s ním související ustanovení zákona o nemocenském pojištění) sleduje zcela legitimní cíl, jímž je, vedle výše uvedeného benefitu poskytovaného pojištěnci, i snaha zabránit zbytečnému zatěžování a zahlcování správních soudů spory, jejichž výsledek se de

facto nemůže lišit od závěrů správního orgánu, neboť jejich rozhodnutí závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu pojištěnce.

19. Vláda se domnívá, že případná derogace napadeného ustanovení zákona o nemocenském pojištění by patrně otevřela cestu pro přezkum všech lékařských posudků vydaných podle zákona o nemocenském pojištění (resp. rozhodnutí z nich odvozených). Vydání rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby je odvislé od vyjádření lékaře orgánu nemocenského pojištění, přičemž toto vyjádření je pro orgán nemocenského pojištění závazné, neboť má charakter odborného závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

20. Ve věci žádosti o výplatu nemocenského po uplynutí podpůrčí doby v prvním stupni rozhoduje OSSZ na základě vyjádření lékaře oddělení lékařské posudkové služby OSSZ. Je-li proti prvoinstančnímu rozhodnutí podáno odvolání, které obsahuje námitky týkající se posouzení zdravotního stavu odvolatele, je OSSZ povinna vyžádat si od příslušného lékaře oddělení lékařské posudkové služby OSSZ vyjádření, zda nejsou dány důvody ke změně jeho posudkového závěru a zda setrvává na svém původním posouzení zdravotního stavu odvolatele. Pokud OSSZ v rámci autoremedury odvolateli plně nevyhoví, předá správní spis se svým stanoviskem ČSSZ jako odvolacímu orgánu. ČSSZ si na základě podaného odvolání opětovně vyžádá posouzení zdravotního stavu odvolatele, a to od oddělení lékařské posudkové služby příslušného pracoviště ČSSZ ve smyslu ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu. Do vydání rozhodnutí o odvolání je tudíž zdravotní stav žadatele posuzován celkem třikrát, a to dvěma pracovišti lékařské posudkové služby. Vláda má za to, že výše popsaná procedura garantuje dostatečnou míru právní ochrany zájmů pojištěnce. Navrhuje zamítnutí návrhu.

21. Veřejná ochránkyně práv nevyužila svého práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastnice, ve svém vyjádření ze dne 3. 6. 2014 se však s návrhem Nejvyššího správního soudu ztotožnila.

22. ČSSZ v písemném stanovisku, které si Ústavní soud vyžádal na základě § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, uvádí, že napadené ustanovení má vazbu na ustanovení § 145 odst. 3, § 27 a 66 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 470/2011 Sb. Právě z ustanovení § 27 zákona o nemocenském pojištění vyplývá, že rozhodnutí, kterým není přiznána výplata nemocenského po uplynutí podpůrčí doby, může být vydáno jen ve dvou případech. Za prvé v případě, že příslušný lékař orgánu nemocenského pojištění dospěje k závěru, že pojištěnec nabyl pracovní schopnosti, a to i k jiné než pojištěné činnosti (jeho dočasná pracovní neschopnost by měla být ošetřujícím lékařem ukončena), a za druhé v případě, že ani po 350 dnech pojištěnec takovéto pracovní schopnosti nenabude, neboť poškození jeho zdraví má dlouhodobý nebo trvalý charakter. Negativní rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby se základních práv zaručených Listinou nedotýká, neboť žadatel buď způsobilost k práci nabyl, a odpadl tudíž důvod mu formou nemocenských dávek zajišťovat hmotné zabezpečení, nebo je, v případě dlouhodobé nebo trvalé nezpůsobilosti k práci zapříčiněné nemocí či úrazem při splnění podmínek stanovených zákonem, zabezpečen invalidním důchodem.

23. Orgány nemocenského pojištění postupují při rozhodování o nároku na výplatu nemocenského po uplynutí podpůrčí doby podle právní úpravy v zákoně o nemocenském pojištění a ve správním řádu, přičemž právní úprava nedává správám sociálního zabezpečení žádnou možnost pro správní uvážení. Rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby je odvislé od vyjádření lékaře orgánu nemocenského pojištění a toto vyjádření je pro orgán nemocenského pojištění závazné. Stejně jako vláda ve svém vyjádření, i ČSSZ poukazuje na možnosti opravných prostředků proti rozhodnutí o žádosti o výplatu nemocenského po uplynutí podpůrčí doby. K tomu uvádí, že nebylo-li by rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby vyloučeno ze soudního přezkumu, lze předpokládat, že soud by v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu doplnil dokazování znaleckým posudkem, jehož cílem by bylo opětovné posouzení zdravotního stavu žalobce. Dále podotýká, že pojištěnci nic nebrání v tom, aby v případě zhoršení svého zdravotního stavu, kvůli němuž byl opětovně uznán dočasně práce neschopným, uplatnil nárok na výplatu nemocenského po uplynutí podpůrčí doby.

24. ČSSZ je toho názoru, že napadené ustanovení zákona o nemocenském pojištění vyhovuje tzv. testu rozumnosti (viz např. již zmiňovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 54/10), neboť nezasahuje do samotného jádra práva na hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci, sleduje legitimní cíl a k dosažení tohoto cíle zvolilo racionální, a nikoliv svévolné prostředky.

V.
Upuštění od ústního jednání

25. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

VI.
Dikce napadeného ustanovení

26. Ustanovení § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění zní:

§ 158
Soudní přezkum

Ze soudního přezkumu jsou vyloučena rozhodnutí o
a) výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby, …

VII.
Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatele

27. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní podmínky pro projednání podaného návrhu. Návrh byl podán aktivně legitimovaným orgánem (§ 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy), Ústavní soud je k projednání tohoto návrhu příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy] a nejedná se o návrh nepřípustný (§ 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

28. Ústavní soud tedy mohl přikročit k posouzení, zda je napadené ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tj. a) zda byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) zda byl dodržen ústavně předepsaný způsob takového přijetí, resp. vydání, a konečně c) zda je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

VIII.
Přezkum procedury přijetí přezkoumávaného zákonného ustanovení

29. Při posouzení, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, vyšel Ústavní soud z příslušných stenoprotokolů (dostupných na www.psp.cz) a z vyjádření obou komor Parlamentu České republiky.

30. Návrh zákona o nemocenském pojištění obsahující napadené ustanovení předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 2. 6. 2005. Na 45. schůzi Poslanecké sněmovny konané ve dnech 28. a 29. 6. 2005 byl vládní návrh zákona o nemocenském pojištění projednávaný jako sněmovní tisk č. 1005 v prvním čtení přikázán k projednání ústavně právnímu výboru a výboru pro sociální politiku a zdravotnictví. Ústavně právní výbor se na své 74. schůzi konané dne 2. 11. 2005 usnesl, že vládní návrh zákona projednávat nebude. Výbor pro sociální politiku a zdravotnictví vládní návrh zákona projednal na své 41. schůzi dne 3. 11. 2005, přijal k němu pozměňovací návrhy, nikoliv však k ustanovení § 158

zákona o nemocenském pojištění. V rámci druhého čtení návrhu zákona na 51. schůzi Poslanecké sněmovny dne 8. 12. 2005 se uskutečnila obecná i podrobná rozprava, k napadenému ustanovení však nebyl předložen žádný pozměňovací návrh. Třetí čtení proběhlo na 51. schůzi Poslanecké sněmovny dne 21. 12. 2005, kdy byl návrh zákona schválen v hlasování č. 1480 (usnesení č. 2100); z přítomných 87 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 69 a proti 17. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona dne 17. 1. 2006 Senátu.

31. Senát projednal návrh zákona o nemocenském pojištění jako senátní tisk č. 242 (v 5. funkčním období). Návrh zákona byl projednán ve výboru pro zdravotnictví a sociální politiku, který jako garanční výbor k návrhu zákona přijal usnesení, v němž doporučil Senátu vrátit návrh zákona s pozměňovacím návrhem, který se však netýkal napadeného ustanovení (jednalo se o reakci na Poslaneckou sněmovnou vypuštěnou úpravu tzv. zastropování maximální výše pojistného na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění). Dále byl senátní tisk č. 242 projednán ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který přijal usnesení obsahově identické s usnesením garančního výboru. Senát předmětný návrh zákona projednal dne 9. 2. 2006 na 9. schůzi a usnesením č. 356 jej vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy doporučenými k přijetí shodně oběma výbory, jak je výše uvedeno.

32. O návrhu zákona, vráceného Senátem, Poslanecká sněmovna hlasovala dne 14. 3. 2006 na 54. schůzi a setrvala na původním návrhu zákona, když ze 168 přítomných poslanců bylo pro 104 poslanců a 17 proti (hlasování č. 153, usnesení č. 2275). Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 17. 3. 2006, který jej nepodepsal a vrátil jej Poslanecké sněmovně zpět. Poslanecká sněmovna prezidentské veto přehlasovala na 55. schůzi, když v hlasování č. 173 setrvala na původním návrhu zákona (usnesení č. 2419, ze 174 přítomných poslanců 103 pro, 55 proti). Schválený zákon byl doručen k podpisu premiérovi dne 3. května 2006, publikován byl pak ve Sbírce zákonů v částce 64 pod číslem 187/2006 Sb.

33. Ústavní soud konstatuje, že zákon o nemocenském pojištění, jehož součástí je napadené ustanovení, byl přijat a vydán v mezích ústavně stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

34. Stejně tak byly splněny podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. V případě navrhovatele se jedná o ustanovení zákona, které souvisí s jeho rozhodovací činností a jehož má být bezprostředně při řešení věci použito; jde tak o pravou konkrétní kontrolu ústavnosti zákona, jak plyne z předestření skutkového a právního základu věci (sub 3 až 11). Návrh tak splňuje podmínky pro řízení před Ústavním soudem pro takový případ.

IX.
Meritorní přezkum návrhu

35. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Platí tedy oproti principu enumerace (do 31. 12. 1991 před přijetím novely občanského soudního řádu zákonem č. 519/1991 Sb.) obecná zásada, podle které může být každé rozhodnutí orgánu veřejné správy podrobeno přezkumu soudem, pokud zákonodárce nevyužije mu poskytnutý prostor k vyloučení soudního přezkumu (původně byl tento výčet vymezen § 248 občanského soudního řádu a obsažen v příloze A k občanskému soudnímu řádu na základě odstavce 3 uvedeného ustanovení).

36. Extenze a intenze tohoto prostoru není předmětem tohoto řízení, neboť obrat „nestanoví-li zákon jinak“ v tomto případě není třeba vykládat. To by bylo nutné v situaci, kdyby vznikla otázka, zda je zákonodárce limitován i tehdy, nejde-li o zákaz stanovit výluku ve věcech týkajících se základních práv a svobod. Navrhovatel však k rozhodnutí odpověď na takovou otázku nevyžaduje. Namítá v duchu čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny, že tato výhrada zákona je limitována nemožností vyloučení těch rozhodnutí orgánů veřejné správy, jež se týkají základních práv uvedených v Listině. Toto usta-

novení vystupuje jako speciální ve vztahu k čl. 4 Ústavy, které vylučuje, aby byla z pravomoci soudů vyloučena ochrana základních práv a svobod obecně, nejen v rámci rozhodování orgánů veřejné správy.

37. Stejně tak čl. 36 odst. 2 Listiny vystupuje jako speciální ustanovení ve vztahu k čl. 36 odst. 1 Listiny. Je-li tedy zákonem stanovena výluka ze soudního přezkumu takového správního rozhodnutí, které se „týká" základních práv a svobod „podle Listiny", jedná se o výluku odporující oběma východiskům ústavního pořádku v této oblasti; řečeno jinými slovy – v případě dotčení základních práv a svobod zákon „jinak" stanovit nemůže (výluka), neboť by to odporovalo výhradě soudní pravomoci v oblasti základních práv a svobod podle čl. 4 Ústavy a výhradě práva na soudní ochranu u nezávislého a nestranného soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. To ovšem za podmínky, že:

a) o základní práva a svobody podle Listiny se bude skutečně jednat. Totéž bude s ohledem na čl. 10 Ústavy platit ve vztahu k mezinárodním smlouvám, neboť by byla splněna podmínka, že by zákon stanovil něco jiného než taková mezinárodní smlouva;
b) půjde o konkrétní základní právo nebo svobodu, nikoli jen o obecný vše postihující pojem (základní práva a svobody jako takové, demokratický řád základních práv a svobod, sociální práva nebo politická práva jako určitou kategorii), neboť jinak by prakticky soudní výluky nepřicházely do úvahy, protože tento řád či lidskoprávní systém ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy postihuje jakoukoli činnost státu;
c) půjde o rozhodnutí orgánu veřejné správy ve správním řízení. V tomto případě nejde o omezení soudní ochrany, nýbrž o specifikaci formy či procedury, ve které bude poskytována;
d) základních práv a svobod se bude skutečně týkat. Dostačuje však, když rozhodnutí se bude týkat základního práva (např. stanovení podrobností, povinností při zachování základních práv a svobod); zásah nebo dokonce porušení není podmínkou, neboť nejde o ústavní stížnost. K tomu je třeba dodat, že pokud by obrat „týkajících se" znamenal zásah do základního práva, či dokonce jeho porušení, mělo by to za následek povinnost obecného soudu obracet se na Ústavní soud nejen z hlediska přezkumu ústavnosti samotného jím aplikovaného zákona ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, nýbrž i z hlediska jeho výkladu.

38. Ustanovení čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny nestanoví, na která „základní práva a svobody" dopadá, resp. že dopadá na jen některé z nich, ať již ve smyslu nějaké privilegovanosti nebo jiné kvalifikace. Z dikce tohoto ustanovení, stejně jako z historie jeho přípravy lze usuzovat na to, že ústavodárce neměl v úmyslu činit rozdíl mezi jednotlivými „skupinami" základních práv z jakéhokoli klasifikačního hlediska. Správní rozhodnutí, jež má dopady na některé z práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny jako v projednávané věci (čl. 30 odst. 1 Listiny), tak musí být způsobilé přezkumu ve správním soudnictví stejně jako správní rozhodnutí týkající se práv zakotvených v hlavách druhé a třetí Listiny, na něž se nevztahuje omezení ve formě čl. 41 odst. 1 Listiny. Tento názorový přístup k předmětnému ustanovení Listiny, který bez dalšího garantuje právo na soudní přezkum (potažmo spravedlivý proces) těch rozhodnutí správních orgánů, jež se týkají některého (jakéhokoliv) ze základních práv zakotvených v Listině, je rovněž patrný v judikatuře Ústavního soudu [ve vztahu k rozhodnutí dopadajícímu do práva na svobodnou volbu povolání ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny viz nález sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.) a rozhodnutí na něj navazující, dostupná na http://nalus.usoud.cz, ve vztahu k právu na ochranu osob zdravotně postižených v pracovních vztazích ve smyslu čl. 29 odst. 2 Listiny pak viz nález sp. zn. Pl. ÚS 15/12 ze dne 15. 1. 2013 (N 13/68 SbNU 191; 82/2013 Sb.)].

39. Přestože v judikatuře Ústavního soudu se objevila též usnesení, která přímou aplikaci čl. 36 odst. 2 Listiny ve vztahu k právům zakotveným v hlavě čtvrté Listiny (hospodářská, sociální a kulturní práva) s ohledem na čl. 41 odst. 1 Listiny vylučují [viz např. usnesení sp. zn. II. ÚS 524/06 ze dne 29. 11. 2006, srov. též usnesení sp. zn. III. ÚS 233/01 ze dne 10. 7. 2001 (U 25/23 SbNU 335), dostupná na http://nalus.usoud.cz], nemohla s ohledem na svou právní povahu a právní názor vyjádřený Ústavním soudem ve výše (sub 38) uvedených nálezech mít vliv na výsledek tohoto řízení, a to i z dalších důvodů. Není rozhodující, k jakému základnímu právu se správní rozhodnutí vztahuje (otázku jiných forem vystupování veřejné správy nebylo nutné v této věci řešit), neboť nic takového čl. 36 odst. 2 Listiny jako *sedes materiae* nestanoví. Především je pak nutno zdůraznit, že

v posuzované věci § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění nejde o samostatnou otázku práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci, nýbrž o záruku práva na soudní přezkum, která je formulována na stupnici – dotýkat se (popř. zachovávat podle čl. 4 odst. 1 Listiny), zasahovat (vstupovat do chráněného prostoru v mezích čl. 4 odst. 2 Listiny) a porušovat (přerušovat slovníkem Stadionovy ústavy – § 106), tedy zasahovat způsobem, který je v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny, popř. dalšími již konkretizovanými ústavními kautelami. Jakkoli se může Ústavní soud shodovat se závěry obsaženými ve vyjádření vlády České republiky a ve vyžádaném stanovisku ČSSZ ohledně testu racionality u sociálních práv, nemohlo to mít vliv na výsledek řízení.

40. Ústavní soud tedy nemá výhrady vůči argumentaci vlády či dožádaného orgánu státní správy, tato argumentace je ve vztahu k podstatě a smyslu práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci přiléhavou, nicméně nesměřuje k podstatě toho, co musí posoudit navrhovatel z hlediska svého poslání při ochraně základních práv a svobod ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny. V daném případě nespočívá otázka v tom, jak má o nároku ve smyslu čl. 30 odst. 1 Listiny rozhodnout, nýbrž v tom, zda má nějaký soud vůbec kompetenci rozhodnout o výplatě nemocenského podle podmínek stanovených zákonem. V daném případě krajský soud tuto kompetenci popřel na základě napadeného ustanovení a navrhovatel jako kasační instance naráží na stejnou překážku z hlediska možnosti podrobit závěry krajského soudu své kognici. Zákon tak ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny může stanovit podrobnosti práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci podle čl. 30 odst. 3 Listiny a navíc jeho meze podle čl. 41 odst. 1 Listiny. Proto tyto a jen tyto podrobnosti a meze jsou posuzovány v režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Ten se nemůže vztáhnout na obsah chráněný čl. 36 odst. 2 Listiny, natožpak čl. 4 Ústavy, neboť v tomto případě se jedná podle názoru Ústavního soudu o jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu.

41. Je-li výplata nemocenského (i po uplynutí podpůrčí doby) konkretizací (podrobností) čl. 30 odst. 1 Listiny, má to nevyhnutelně za důsledek splnění podmínek uvedených sub 37 pro situace, kdy zákon „jinak“ stanovit nemůže. V dané věci proto není posuzováno uplatnění podmínek pro konkrétní podobu práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci v zákoně o nemocenském pojištění, nýbrž interpretován je čl. 36 odst. 2 Listiny, podle kterého jsou-li „ve hře“ základní práva a svobody (tj. jsou-li dotčena, popř. musí-li být zachovávána), nemůže se možnost zákonodárce „stanovit jinak“ uplatnit. Zde lze mít námitky vůči formulaci ústavodárce, nicméně je namístě uplatnit výklad *in dubio pro libertate*. Úkolem Ústavního soudu v rámci konkrétní kontroly ústavnosti § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění tak není vyložit navrhovateli, zda je ústavní určitá výše dávky, způsob jejího výpočtu, forma uplatnění atd., nýbrž to, zda důsledek rozhodnutí o takové dávce vůbec má vztah k základnímu právu, které by mohlo být dotčeno, aniž by bylo třeba, aby bylo zasaženo, či dokonce porušeno. Věc se tak pohybuje v prostoru kautel práva na soudní ochranu podle čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, nikoli sociálních práv podle čl. 30 Listiny, popř. čl. 26 odst. 1 Listiny, neboť výsledkem posouzení zdravotního stavu žalobce byl rovněž závěr o tom, jakou pracovní činnost bude moci nadále vykonávat pro případ možnosti brzkého nabytí pracovní schopnosti.

42. V případě procesních záruk ochrany základních práv, jak vyplývají z Listiny, není povaha případného zásahu do jejich hmotněprávní podstaty relevantní [a není to ani podstatou v této věci, srov. např. nález Ústavního soudu k regulačním poplatkům ve zdravotnictví sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.) – bod 92]. Pokud se rozhodnutí orgánu veřejné správy některého základního práva týká, ať již z hlediska podrobností, podmínek, mezí (není nutné porušení či zkrácení), lze mít za to, že zákonodárcem stanovená nemožnost uplatnění těchto záruk je s ohledem na výše uvedená ustanovení ústavního pořádku bez dalšího protiústavní. Bez procesních garancí uplatňování základních práv by totiž, jednoduše řečeno, nebylo možné jednotlivci ochranu proti takovým nezákonným rozhodnutím orgánů veřejné správy poskytnout.

43. Na základě uvedených obecných východisek tedy Ústavní soud přistoupil k posouzení otázky, zda se rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby, jež je předmětem sporu v tomto případě, týká některého ze základních práv, zde konkrétně práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci zejména podle čl. 30 odst. 1 Listiny, popř. vzhledem k možnosti (ve smyslu

§ 27 zákona o nemocenském pojištění) závěru o výkonu jiného než dosavadního zaměstnání či povolání též podle čl. 26 Listiny.

44. Jak vyplývá ze zákona o nemocenském pojištění, který patří mezi právní předpisy stanovící mj. podrobnosti k právům zaručeným v čl. 30 Listiny, tzv. nemocenské je druhem dávky poskytované z nemocenského pojištění, na jejíž výplatu má nárok pojištěnec, který byl uznán dočasně pracovně neschopným nebo kterému byla nařízena karanténa podle zvláštního právního předpisu, trvá-li dočasná pracovní neschopnost nebo nařízená karanténa déle než 14 kalendářních dní (resp. v období od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2013 déle než 21 kalendářních dní), viz § 23 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Další podmínky vzniku nároku na nemocenské stanoví § 24 a 25 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Podpůrčí doba, tj. doba, po kterou má být dávka vyplácena, končí dnem, jímž končí dočasná pracovní neschopnost nebo nařízená karanténa; podpůrčí doba však trvá nejdéle 380 kalendářních dnů ode dne vzniku dočasné pracovní neschopnosti nebo nařízení karantény, pokud zákon nestanoví jinak (§ 26 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů).

45. Podle § 27 zákona o nemocenském pojištění pak platí, že po uplynutí podpůrčí doby se nemocenské vyplácí na základě žádosti pojištěnce po dobu stanovenou v rozhodnutí orgánu nemocenského pojištění podle vyjádření lékaře orgánu nemocenského pojištění, který vyplácí nemocenské, pokud lze očekávat, že pojištěnec v krátké době, nejdéle však v době 350 kalendářních dnů od uplynutí podpůrčí doby, nabude pracovní schopnost, a to i k jiné než dosavadní pojištěné činnosti; takto lze postupovat i opakovaně, přičemž při jednotlivém prodloužení výplaty nemocenského nesmí být doba tohoto prodloužení delší než 3 měsíce. Nemocenské lze podle věty první vyplácet celkem nejdéle po dobu 350 kalendářních dnů od uplynutí podpůrčí doby. Dotčena jsou tak ustanovení čl. 30 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 až 3 Listiny (výplata dávky a vztah k dosavadní pojištěné činnosti a budoucí činnosti).

46. Z uvedeného je zřejmé, že rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby představuje rozhodnutí, jímž se osobě (žadateli) přizná nárok na hmotné zabezpečení (dávku) za situace, kdy je tato osoba (dočasně) k práci nezpůsobilá. Jedná se tak evidentně o rozhodnutí, které se práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci týká. Ústavní soud se přitom ztotožňuje se závěrem navrhovatele, že napadené ustanovení § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění, jež zakotvuje výluku uvedeného rozhodnutí ze soudního přezkumu, je natolik jednoznačné, že jej není možné vyložit ústavně konformně; je proto nutné ve světle výše uvedených kautel práva na soudní ochranu ve vztahu k rozhodování orgánů veřejné správy přistoupit k derogaci tohoto ustanovení.

47. Ve vztahu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/12 (viz výše), na který navrhovatel poukázal a jehož závěry následuje rovněž tento nález, lze podotknout, že rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby vychází zejména z posouzení zdravotního stavu osoby a nejedná se o rozhodnutí představující překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě hospodářské činnosti [srov. § 70 písm. d) soudního řádu správního]. Zároveň se však jedná o úkon, který se dotýká základního práva zaručeného Listinou (čl. 30 odst. 1). Derogace napadeného ustanovení přitom potvrzuje ústavně konformní výklad § 70 písm. d) soudního řádu správního, jak jej Ústavní soud vymezil v uvedeném nálezu (bod 36 odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/12).

48. K názoru vyslovenému ve vyjádření vlády, že dotčeným základním právem zde není primárně právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny, nýbrž právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci dle čl. 30 odst. 1 Listiny, lze uvést, že právo zaručené čl. 36 odst. 2 Listiny je právem procesním, jež se váže k uplatňování jiného substantivního práva (má akcesorickou povahu). Je-li tímto substantivním právem některé ze základních práv zaručených Listinou (zde právo na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci dle čl. 30 odst. 1 Listiny, otázka možnosti omezení pro výkon určitých povolání nebo činností ve smyslu čl. 26 odst. 2 Listiny), je povinností Ústavního soudu zajistit, aby procesní záruky ochrany tohoto základního práva fungovaly. Právo na přístup k soudu, stejně jako jiná procesní práva spadající pod souhrnný pojem „práva na spravedlivý proces“, není samoúčelné, vždy je nutno jej vnímat ve vazbě na chráněné substantivní právo. Právo na přístup

k soudu je však zároveň možné vnímat jako součást ústavně konformní míry naplnění práva na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci.

49. Ve vztahu k vyjádřeným obavám vlády, že derogace napadeného ustanovení zákona o nemocenském pojištění by vedla k přezkumu všech rozhodnutí odvozených od lékařských posudků, lze uvést, že soudní přezkum je [v souladu s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 15/12, resp. s ohledem na výklad § 70 písm. d) soudního řádu správního] zaručen u všech rozhodnutí tohoto charakteru, která sama o sobě znamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popřípadě jiné hospodářské činnosti, a/nebo jde o úkony, jež se týkají základních práv. Ostatní rozhodnutí orgánů veřejné správy vycházející z lékařských posudků, která pod uvedené kategorie subsumovat nelze, pak pod výluku ze soudního přezkumu spadnou (nestanoví-li samozřejmě zvláštní zákon jinak).

50. V této souvislosti Ústavní soud považuje za potřebné poukázat na situaci v konkrétní věci, kterou mu nepřísluší řešit, nicméně dokládá problém, o který v dané věci jde. Žadatel v iniciačním řízení vedeném pod sp. zn. 43 Ad 21/2013 před Krajským soudem v Praze tvrdil (blíže sub 6) skutečnosti, které nelze při hodnocení námitek vlády České republiky a ČSSZ pominout. Je namítáno, že negativní rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby se základních práv zaručených Listinou nedotýká, neboť žadatel buď způsobilost k práci nabyl, a odpadl tudíž důvod mu formou nemocenských dávek zajišťovat hmotné zabezpečení, nebo je v případě dlouhodobé nebo trvalé nezpůsobilosti k práci zapříčiněné nemocí či úrazem při splnění podmínek stanovených zákonem zabezpečen invalidním důchodem. Dále podle vlády si ČSSZ na základě podaného odvolání opětovně vyžádá posouzení zdravotního stavu odvolatele, a to od oddělení lékařské posudkové služby příslušného pracoviště ČSSZ ve smyslu ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu. Do vydání rozhodnutí o odvolání je tudíž zdravotní stav žadatele posuzován celkem třikrát, a to dvěma pracovišti lékařské posudkové služby. Žalobce ovšem tvrdí něco jiného (sub 6) a bez možnosti nechat toto své tvrzení prověřit nezávislým soudem tak zůstává se svým tvrzením bez právní ochrany. Jinak řečeno, je-li ve zvláštních zákonech obsažena v rozporu s právním názorem Ústavního soudu vysloveným v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/12 právní úprava, která ze soudního přezkumu paušálně vylučuje rozhodnutí, která závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob, je to nejen v rozporu s čl. 89 odst. 2 Ústavy, nýbrž i s čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny, neboť osoba, která se domáhá prodloužení výplaty nemocenského, zůstává bez soudní ochrany např. vůči tvrzení, že ji ve skutečnosti žádný lékař oddělení lékařské posudkové služby příslušného pracoviště ČSSZ neviděl, takže nejenže mezitím změněný zdravotní stav nebyl posuzován tak, jak je tvrzeno správními orgány, nýbrž byl omezen jen na posouzení dokumentace vyhotovené dříve za jiných okolností.

51. K tomu lze dále poznamenat, že v rámci soudního přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy, které je založeno na odborném posouzení zdravotního stavu, budou soudy k takovému posudku přistupovat obdobně jako k jiným podkladům odborného charakteru. Je třeba mít na zřeteli, že bez ohledu na odbornou stránku věci mohou tyto podklady a jejich vydání rovněž vykazovat nezákonnosti (např. posudek vydal lékař, který k tomu nebyl oprávněn, či se jednalo o posouzení vykazující zjevné prvky svévole, posudek obsahuje tvrzení v rozporu se skutečností, byl vystaven za jiných okolností, než se v něm uvádí), s nimiž je nutno se vypořádat. Takové nezákonnosti přitom mohou přicházet v úvahu i za situace, kdy orgán veřejné správy, který rozhodnutí na základě odborného podkladu (ve formě závazného stanoviska) vydává, má jen minimální prostor pro správní uvážení.

52. Systém opravných prostředků ve správním řízení, jak je právní úpravou ve vztahu k těmto typům rozhodnutí nastaven, nemůže překlenout ústavněprávní deficit v podobě absence přezkumu těchto rozhodnutí nezávislými soudy. Samotný rozsah soudního přezkumu rozhodnutí tohoto charakteru je však již zcela v dispozici správního soudnictví a Ústavnímu soudu jej nepřísluší vymezovat, neboť jeho kognice je v daném řízení omezena jen na zjištění, zda došlo k zásahu do práva na soudní ochranu před rozhodnutím orgánu veřejné správy pro případ, že takové rozhodnutí se týká konkrétního základního práva nebo svobody. Proto zdůrazňuje, že toto rozhodnutí jen otevírá cestu k soudnímu přezkumu rozhodnutí správních orgánů, který je v rozporu s ústavním pořádkem uzavřen, nikoli nutně k vyhovění žalobě žadatele v iniciačním řízení před správními soudy.

X.
Závěr

53. Ústavní soud uzavírá, že rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby je rozhodnutím, které se týká základního práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny, popř. v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Vyloučení tohoto rozhodnutí ze soudního přezkumu je v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny ve spojení s čl. 4 Ústavy, a proto je nutné návrhu na zrušení § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění vyhovět.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.