



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **Bc. P. L., LL.M.**
bytem X

zastoupena advokátem doc. JUDr. et Mgr. Janem Brázdou, Ph.D.
sídlem Malá 43/6, Plzeň

proti

žalovanému: **Policejní prezident**
sídlem Strojnická 935/27, Praha 7

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu druhého zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá vydání rozsudku, kterým by soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 16. 7. 2015, č. j. 3891/2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), ve věci propuštění ze služebního poměru podle zákona č. 361/2003 Sb.,

o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky (dále jen „policie“) podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, protože podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyla osobnostní způsobilost k výkonu služby.
3. Odvolání žalobkyně žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016, č. j. PPR-23034-44/ČJ-2015-990131. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu ke zdejšímu soudu, který rozsudkem ze dne 20. 8. 2019, č. j. 48 A 91/2016-106, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle soudu správní orgány postupovaly nesprávně, neboť nepřihlédly k tomu, že žalobkyně podle lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost k výkonu služby. Tento podklad měl přitom k dispozici již prvostupňový orgán. Pokud je naplněno souběžně více důvodů propuštění příslušníka ze služebního poměru, měl by podle soudu služební funkcionář primárně rozhodnout o propuštění ze všech souběžně nastalých důvodů, nebrání-li tomuto postupu konkrétní skutkové okolnosti. Soud poznamenal, že žalobkyně se domáhala propuštění z důvodu pozbytí zdravotní (nikoliv osobnostní) způsobilosti proto, že by v případě jejího propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru mohla (při splnění zákonných podmínek) nárokovat náhradu za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě podle § 103 a násl. téhož zákona.
4. Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) zamítl rozsudkem ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 327/2019-109, v němž uvedl, že důsledky rozhodnutí o propuštění příslušníka podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti a podle § 42 odst. 1 písm. j) téhož zákona z důvodu pozbytí osobnostní způsobilosti se v právním postavení propuštěného příslušníka mohou projevit odlišně. Zjistí-li služební funkcionář v průběhu řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru, že jsou pravděpodobně naplněny dva zákonné důvody propuštění ze služebního poměru, které vedou ke stejnému výsledku (tj. propuštění příslušníka), avšak jsou spojeny s různými důsledky, pokud jde o intenzitu dotčení práv příslušníka, je povinen zkoumat naplnění obou důvodů, zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a příslušníka případně propustit z obou důvodů. Takto nebude postupovat pouze tehdy, pokud konkrétní okolnosti takový postup vylučují.
5. V rámci pokračování v řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2019, č. j. PPR-23034-124/ČJ-2015-990131 (dále jen „druhé odvolací rozhodnutí“), změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že se žalobkyně propouští ze služebního poměru příslušnice policie podle § 42 odst. 1 písm. h) a j) zákona o služebním poměru, neboť podle lékařského posudku dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby a současně podle závěru psychologa bezpečnostního sboru není osobnostně způsobilá k výkonu služby u policie.
6. I proti druhému odvolacímu rozhodnutí podala žalobkyně žalobu. Zdejší soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 22. 4. 2020, č. j. 51 Ad 1/2020-206 (dále jen „rozsudek ze dne 22. 4. 2020“), druhé odvolací rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k pokračování v řízení. Shledal, že žalovaný v řízení pochybil, neboť doplnil jako důvod pro propuštění žalobkyně ze služebního poměru i důvod podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, aniž měl tuto skutečnost bez důvodných pochybností prokázat procesně použitelným důkazem. Pro další řízení uložil soud žalovanému, aby (neshledá-li výjimečně

důvody pro vrácení věci prvostupňovému orgánu) si opatřil platné a aktuální podklady k posouzení zdravotní způsobilosti žalobkyně tak, aby byl dodržen požadavek uvedený v § 44 odst. 5 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, (stanovící zejména, že „[l]ékařský posudek lze uplatnit pro účely, pro které byl vydán, do 90 dnů ode dne jeho vydání“) i zásada rozhodování podle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Podle výsledku posouzení aktuálního zdravotního stavu žalobkyně pak měl žalovaný v novém rozhodnutí případně doplnit důvod pro propuštění žalobkyně i podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. S ohledem na riziko, že žalobkyně by mohla v novém řízení stejně tak zpochybnit i aktuální platnost závěrů o své osobnostní nezpůsobilosti, a též na zásadu materiální pravdy soud žalovanému doporučil, aby obdobně ověřil též přetrvávající platnost závěrů psychologického zkoumání.

7. Dále soud zdůraznil, že i když se z hlediska navazujících řízení na žalobkyni s ohledem na předběžnou vykonatelnost prvostupňového rozhodnutí nahlíží, jako by již příslušníci policie nebyla, pro účely samotného řízení ve věci jejího propuštění a s ním souvisejících procesních úkonů je třeba plně respektovat skutečnost, že žalobkyně nebyla do vydání napadeného rozhodnutí pravomocně propuštěna ze služby. Soud také poznamenal, že zrušení prvostupňového rozhodnutí v případě příslušníka, u nějž bylo zjištěno, že postrádá potřebnou způsobilost k výkonu služby, znamená navrácení takového příslušníka do služby (odvolání totiž nemá odkladný účinek), což může být nebezpečné jak pro něj (zejména z hlediska jeho zdraví), tak pro společnost (výkon pravomocí či užití služební zbraně osobou, u níž jsou pochyby o splňování potřebných psychologických předpokladů). Tato rizika nutně musí vést odvolací orgán k ještě střidmějšímu využívání možnosti zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, než jak je to předpokládáno v řízení podle správního řádu. Citovaný rozsudek nabyl právní moci dne 23. 4. 2020.
8. Proti rozsudku ze dne 22. 4. 2020 podal žalovaný kasační stížnost, o níž nebylo dosud rozhodnuto (řízení je u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 5 As 147/2020).
9. Po vrácení věci krajským soudem žalovaný pokračoval v řízení. Usnesením ze dne 20. 5. 2020 pak řízení přerušil do doby, než bude na základě lékařské prohlídky zjištěno, zda je žalobkyně způsobilá k výkonu služby v bezpečnostním sboru. Přerušení řízení ve smyslu § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů odůvodnil nutností posoudit předběžnou otázku (§ 57 správního řádu), kterou bylo zjištění zdravotní způsobilosti žalobkyně. Toto usnesení navazovalo na žádost žalovaného o provedení mimořádné pracovnělékařské prohlídky žalobkyně a hodnocení jejího zdravotního stavu za účelem posouzení zdravotní způsobilosti k výkonu služby zaslano Zdravotnickému zařízení Ministerstva vnitra. Žalobkyně podala proti tomuto usnesení odvolání, které ministr vnitra rozhodnutím ze dne 22. 7. 2020 zamítl.
10. Přípisy ze dne 17. 6. 2020 a ze dne 23. 6. 2020 žalovaný vyzval žalobkyni k podrobení se lékařské prohlídce, a to dne 8. 7. 2020. V reakci na první výzvu žalobkyně dala najevo, že se účastnit nehodlá, ve druhé z výzev pak byla poučena o tom, že nezúčastní-li se lékařské prohlídky ve stanoveném termínu bez vážného důvodu, bude se na ni hledět jako na osobu, která dlouhodobě zdravotní způsobilost vykonávat dosavadní práci pozbyla. Žalobkyně se, jak deklarovala ve svých podáních, na lékařskou prohlídku následně skutečně bez omluvy nedostavila.

11. Přípisem ze dne 21. 7. 2020 (doručeným žalobkyni téhož dne) žalovaný sdělil žalobkyni, že se v řízení pokračuje, protože se nedostavila k lékařské prohlídce. Současně uvedl, že na žalobkyni bude nadále nahlíženo jako na zdravotně nezpůsobilou k výkonu služby.
12. Usnesením ze dne 30. 7. 2020 (doručeným žalobkyni dne 4. 8. 2020) žalovaný řízení opět přerušil, a to do doby, než bude na základě zjišťování osobnostní způsobilosti posouzeno, zda je žalobkyně osobnostně způsobilá k výkonu služby v policejním sboru. Citované usnesení navazovalo na žádost žalovaného směřovanou Policejnímu prezidiu ČR, odboru personálnímu, oddělení vedoucího psychologa, o zjištění osobnostní způsobilosti žalobkyně. Žalobkyně podala proti tomuto usnesení odvolání, které ministr vnitra rozhodnutím ze dne 30. 10. 2020 zamítl.
13. Přípisem ze dne 11. 8. 2020 žalovaný vyzval žalobkyni k podrobení se zjišťování osobnostní způsobilosti k výkonu služby (na den 10. 9. 2020). Žalobkyně reagovala podáním ze dne 19. 8. 2020, v němž uvedla, že výzvu považuje za irelevantní a žádného zjišťování osobní způsobilosti, resp. zdravotního stavu, se nezúčastní, a to ani v budoucnu. Žalovaný následně opakovaně vyzval žalobkyni ke zjišťování osobnostní způsobilosti přípisy ze dne 23. 9. 2020 a ze dne 12. 11. 2020 s tím, že jí stanovil nové termíny, kdy by se měla osobně dostavit (30. 10. 2020, 8. 1. 2021). Žalobkyně reagovala podáním ze dne 18. 11. 2020 s tím, že za jediné správné řešení považuje vydání rozhodnutí o odvolání, kterým bude věc vrácena prvostupňovému orgánu k novému rozhodnutí.
14. Součástí správního spisu je mimo jiné i usnesení ministra vnitra ze dne 18. 8. 2020, č. j. MV-120353-5/SO-2020, kterým ministr nevyhověl žádosti žalobkyně ze dne 28. 7. 2020, o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správní řádu, neboť běh lhůt pro vydání rozhodnutí byl dvakrát přerušen (viz výše), a lhůta pro vydání rozhodnutí tedy dosud neuplynula.

II. Obsah žaloby

15. K přípustnosti žaloby žalobkyně uvádí, že se před podáním žaloby obrátila na ministra vnitra, který však její žádost zamítl, neexistuje tak již jiný opravný prostředek než rozhodnutí soudu.
16. Namítá, že dne 21. 7. 2020 jí žalovaný sdělil, že předběžnou otázku spočívající v tom, zda je žalobkyně způsobilá k výkonu služby, považuje za vyřešenou, a že proto bude pokračováno v řízení. Namísto rozhodnutí ve věci samé však dne 30. 7. 2020 řízení opět přerušil, přičemž v odůvodnění uvedl v podstatě shodné důvody jako v usnesení o přerušení řízení ze dne 20. 5. 2020. Žalovaný dle žalobkyně nevysvětlil, proč byla dne 21. 7. 2020 otázka žalobkyniny způsobilosti vyřešena, zatímco dne 30. 7. 2020 nikoliv.
17. Z předchozího rozsudku soudu žalobkyně dovozuje, že nebyla pravomocně propuštěna ze služebního poměru, je proto stále policistkou a má nárok na služební plat. V této souvislosti poukázala na odůvodnění kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku ze dne 22. 4. 2020. Ministr vnitra v rozhodnutí ze dne 30. 10. 2020 (jímž zamítl odvolání proti přerušení řízení) na závěry rozsudku ze dne 22. 4. 2020 naopak odkázal. Je tak zřejmé, že se žalovaný a odvolací orgán neshodují. Problém s vyřešením otázky, zda žalobkyně je či není policistkou, tedy podle ní přetrvává.
18. Žalobkyně buď od 21. 7. 2015 není příslušnicí policie, jak tvrdí žalovaný, a z tohoto důvodu nemůže být nucena uposlechnout rozkaz a podrobit se lékařské prohlídce, resp. zjišťování osobnostní způsobilosti, anebo naopak příslušnicí policie po celou dobu

řízení je (a měla být např. v zálohách pro přechodně nezařazené policisty nebo „na překážkách“ ve smyslu zákona o služebním poměru). Žalovaný ovšem dne 30. 7. 2020 přerušil řízení do doby posouzení osobnostní způsobilosti žalobkyně. Tímto způsobem si chce vynutit zajištění důkazu, který použije ve svém budoucím rozhodnutí. Jediným správným řešením však podle žalobkyně je zrušení prvostupňového rozhodnutí žalovaným. Ten se tomuto postupu ale brání a snaží se co nejvíce protahovat řízení a nedodržovat pořádkové lhůty s tím, že vyčkává, že žalobkyně sama ukončí řízení z důvodu nedostatku finančních prostředků.

19. Z výše uvedených důvodů proto žalobkyně požaduje vydání rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a to ve lhůtě 10 dnů od právní moci rozsudku.

III. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

20. Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje zamítnutí žaloby. Zdůrazňuje, že jej krajský soud zavázal k provedení nového lékařského vyšetření žalobkyně. Za tímto účelem proto řízení dne 20. 5. 2020 přerušil. Žalobkyně se navzdory opakovaným výzvám s poučením k lékařské prohlídce nedostavila, proto na ni žalovaný nahlížel jako na zdravotně nezpůsobilou k výkonu služby, čímž odpadla překážka vedení řízení. S ohledem na závěry rozsudku ze dne 22. 4. 2020, v němž soud doporučil i opakované zjišťování osobnostní způsobilosti žalobkyně k výkonu služby, však žalovaný požádal také o zjištění osobnostní způsobilosti žalobkyně, a proto dne 30. 7. 2020 řízení opět přerušil. S ohledem na § 65 odst. 1 správního řádu tak nelze hovořit o tom, že by byl nečinný. V době přerušného řízení žalovaný činil úkony, kterých je třeba k odstranění důvodu přerušení, neboť žalobkyni opakovaně vyzýval k podrobení se zjišťování její osobnostní způsobilosti, což však žalobkyně dosud neučinila. Důvod přerušení řízení tedy zatím neodpadl. Bez součinnosti žalobkyně nemůže žalovaný zjistit stav věci bez důvodných pochybností, je přitom vázán zrušujícím rozsudkem k doplnění dokazování.
21. Dále žalovaný poukazuje na to, že žalobkyně nepředložila dokumenty, ze kterých by mělo vyplynout, že bezvýsledně vyčerpala prostředky k ochraně před nečinností. Žalovanému je však známo, že žalobkyně u ministra vnitra (nadřízeného orgánu) uplatnila žádost o vydání opatření proti nečinnosti. Ministr jí však usnesením ze dne 18. 8. 2020 nevyhověl. Ze zmíněného usnesení plyne, že obdobný návrh žalobkyně podala již dříve, žalovaný ale zamítavé usnesení ministra vnitra ze dne 25. 5. 2020 nemá k dispozici.
22. Žalobkyně se podle názoru žalovaného navíc v žalobě více věnuje meritu věci než nečinnosti jako takové. Žalobkyně měla primárně odůvodnit, z jakých důvodů a podkladů dovozuje nečinnost žalovaného. Vzhledem k tomu, že žalovaný nečinný není, uvádí žalobkyně pouze jiné zástupné důvody. Pokud by bylo možné hovořit v dané věci o průtazích, činí je pouze žalobkyně, která odmítá respektovat závazný právní názor soudu.
23. V replice žalobkyně opakuje svůj již dříve vyslovený názor na věc. Zdůrazňuje, že se nehodlá požadovaných vyšetření zúčastnit, neboť nebude žalovanému pomáhat zakrývat jeho nezákonný postup. Odstranění nezákonnosti v odvolacím řízení není podle ní možné. V dalších podáních pak žalobkyně poukazuje na to, že je opakovaně a podle jejího názoru protiprávně (s pohrůzkou pořádkovou pokutou) vyzývána k podrobení se zjišťování její osobnostní způsobilosti. V příloze žalobkyně přiložila novou výzvu žalovaného ze dne 18. 1. 2021 k podrobení se zjišťování osobnostní způsobilosti k výkonu služby, a to na den 26. 3. 2021.

IV. Posouzení žaloby soudem

24. Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, v zákonem stanovené lhůtě (§ 80 odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Žalobkyně také využila prostředku na ochranu před nečinností, neboť se obrátila na nadřízený správní orgán žalovaného (viz výše bod 14). Rozhodnutí ministra vnitra, který konstatoval nedůvodnost (předčasnost) žádosti, lze považovat za bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany před nečinností ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Žaloba proto je přípustná a lze ji věcně projednat. Soud vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.) a rozhodl ve věci v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť oba účastníci řízení s tímto postupem souhlasili.
25. Žaloba není důvodná.
26. Mezi účastníky řízení je sporné, zda se žalovaný dopouští v řízení o propuštění žalobkyně ze služebního poměru nečinnosti.
27. Lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání činí podle § 190 odst. 8 věty první zákona o služebním poměru 90 dnů („*Odvolací orgán je povinen rozhodnout o odvolání bez zbytečného odkladu, nejpozději do 90 dnů ode dne jeho podání.*“). Vzhledem k tomu, že v posuzované věci správní soudy dvakrát zrušily rozhodnutí žalovaného o odvolání, je třeba lhůtu pro vydání rozhodnutí nově počítat od právní moci posledního zrušujícího rozsudku (srov. např. rozsudky NSS ze dne 26. 2. 2010, č. j. 5 Ans 6/2009-82, či ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Ans 14/2012-35), tedy rozsudku ze dne 22. 4. 2020.
28. Byť od právní moci rozsudku ze dne 22. 4. 2020, která nastala dne 23. 4. 2020, uplynula ke dni vydání tohoto rozsudku doba významně přesahující 90 dnů, je podstatné, že lhůta pro vydání rozhodnutí neběží, je-li řízení přerušeno (viz obecné pravidlo uvedené v § 65 odst. 1 větě druhé správního řádu). Jak vyplývá již z výše shrnutého průběhu řízení, žalovaný správní řízení opakovaně přerušil.
29. Nejprve usnesením ze dne 20. 5. 2020, které bylo zástupci žalobkyně doručeno téhož dne. Toto usnesení sice napadla žalobkyně odvoláním, které však nemělo ve smyslu § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru ve spojení s § 76 odst. 5 větou druhou správního řádu odkladný účinek, a které ministr vnitra zamítl. Od právní moci rozsudku ze dne 22. 4. 2020 do přerušení řízení uplynulo celkem 27 dnů. Vzhledem k tomu, že navzdory opakované výzvě se žalobkyně odmítla podrobit lékařské prohlídce, sdělil žalovaný žalobkyni přípisem ze dne 21. 7. 2020 (doručeným jejímu zástupci téhož dne), že se v řízení pokračuje.
30. Od tohoto data tak běh lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání pokračoval, avšak pouze několik dalších dnů, neboť žalovaný řízení opětovně usnesením ze dne 30. 7. 2020 (doručeným zástupci žalobkyně dne 4. 8. 2020) přerušil za účelem posouzení další předběžné otázky, a to odborného posouzení osobnostní způsobilosti žalobkyně. Ze spisu (marných výzev, aby se žalobkyně dostavila k posouzení osobnostní způsobilosti) i z podání žalobkyně, jimiž se na soud bezprostředně před vydáním tohoto rozsudku obracela, je zjevné, že rozhodnutí o odvolání dosud nebylo vydáno. Řízení je s největší pravděpodobností nadále přerušeno, resp. soud nemá pochybnosti o tom, že bylo přerušeno přinejmenším ke dni 26. 3. 2021 (kdy se měla žalobkyně dostavit k posouzení osobnostní způsobilosti a kdy se též naposledy písemně obrátila na soud). I pokud by žalovaný následně (v mezidobí od 26. 3. 2021 do vydání tohoto rozsudku) rozhodl o

pokračování v řízení, lhůta 90 dnů pro vydání rozhodnutí by byla stále zachována (za předpokladu, že přerušeni řízení bylo důvodné, k tomu viz dále), neboť okamžikem druhého přerušeni řízení uplynula z devadesátidenní lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání pouze necelá polovina.

31. Pro posouzení důvodnosti žaloby je však potřeba posoudit, zda přerušeni řízení bylo důvodné.
32. Jak uvedl rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012-46, č. 3013/2014 Sb. NSS, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti je soud oprávněn k řádné žalobní námitce jako součást skutkového stavu věcně zkoumat důvodnost přerušeni správního řízení. Skutečnost, že je správní řízení přerušeno, nemůže vést k odepření přístupu k soudu, jehož úkolem je, aby samostatně a nezávisle přezkoumal, „zda k přerušeni řízení došlo věcně důvodně a po rozumu zákona (a správní orgán tedy nečinný není), anebo zda přerušeni řízení je nedůvodné nebo účelové a správní orgán je užil jen jako jakýsi procesní paraván, který má zastřít porušování povinnosti „vyřizovat věci bez zbytečných průtahů“ (§ 6 odst. 1 s. ř.)“
33. Rozšířený senát dodal, že „[m]ají-li soudy efektivně poskytovat ochranu těm, kteří se brání proti průtahům ve správním řízení způsobeným nečinností správního orgánu, není možné připustit, aby správní orgány mohly svoji případnou nečinnost eliminovat zneužitím institutu přerušeni správního řízení a zablokovat tak zásah soudu, neboť je představitelné, že i to může být nezákonnou nečinností. Opačný závěr by v řadě případů činil ze žaloby na ochranu proti nečinnosti slepou municí, jejímž použitím by nebylo možno dosáhnout účinků, které požaduje žalobce a které zamýšlel zákonodárce. Odepření účinné soudní ochrany by protiřečilo čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“
34. Shodně se k této otázce staví i odborná literatura: „K zamítnutí žaloby ovšem může dojít i v případech, kdy žalovaný požadované rozhodnutí nebo osvědčení do rozhodnutí soudu nevydal. Stane se tak tehdy, pokud správní orgán nemohl vydat rozhodnutí v zákonné nebo nadřízeným orgánem stanovené lhůtě proto, že ve věci musel učinit nezbytné úkony potřebné pro rozhodnutí (např. dožádání), případně pokud řízení důvodně přerušil (rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2006, sp. zn. 6 Ans 2/2005 [974/2006 Sb.NSS]). Soud se ovšem vždy musí zabývat povahou a účelem těchto úkonů, aktivita žalovaného nesmí být ryze formální (rozsudek NSS ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. 7 Ans 1/2010 [2087/2010 Sb.NSS]).“ (Jirásek, J. in Blažek, T. et al.: Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016).
35. Žalobkyně zpochybnila důvodnost přerušeni námitkou, že přípisem ze dne 21. 7. 2020 jí žalovaný sdělil, že předběžnou otázku týkající se její způsobilosti k výkonu služby považuje za vyřešenou, a že proto bude pokračováno v řízení, ale následně dne 30. 7. 2020 řízení opět přerušil, přičemž v odůvodnění uvedl v podstatě shodné důvody.
36. Této námitce soud nepřisvědčil. Žalobkyně totiž vytrhává sdělení žalovaného z kontextu a pomíjí, že první přerušeni řízení bylo odůvodněno potřebou posoudit její zdravotní způsobilost, zatímco druhé potřebou posoudit její osobnostní způsobilost. V prvním případě žalovaný aplikoval § 43 odst. 7 a 8 zákona o specifických zdravotních službách a sdělil žalobkyni, že na ni bude nahlíženo jako na zdravotně nezpůsobilou, protože se přes opakovanou výzvu bez omluvy k lékařské prohlídce nedostavila. Ve druhém případě žalovaný shledal, že zákon o specifických zdravotních službách nelze při posouzení osobnostní způsobilosti aplikovat, a proto žalobkyni opakovaně vyzýval, aby se dostavila k posouzení osobnostní způsobilosti psychologem (viz výše body 13 a 23). Žalobkyni

proto nelze přisvědčit, že byl postup žalovaného rozporný a že neúčelně přerušil řízení dvakrát z téhož důvodu.

37. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že žalovaný byl vázán závazným právním názorem vysloveným soudem ve zrušujícím rozsudku ze dne 22. 4. 2020 (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), a to bez ohledu na to, že s ním nesouhlasil a podal proti němu kasační stížnost (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006-49, č. 1255/2007 Sb. NSS). O kasační stížnosti Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl a žalovaný nepodal žádost o odkladný účinek, proto byl a dosud je povinen postupovat v souladu s pravomocným rozsudkem ze dne 22. 4. 2020. Žalobkyniny výhrady vůči údajně rozpornému postupu žalovaného (který podal kasační stížnost) a ministra vnitra, který zamítl její odvolání proti přerušení řízení s odkazem rozsudek ze dne 22. 4. 2020, jsou proto nedůvodné.
38. V citovaném rozsudku soud zavázal žalovaného, aby rozhodl na základě skutkového a právního stavu, který bude aktuální k datu vydání nového rozhodnutí. Za tímto účelem si měl žalovaný opatřit aktuální podklady týkající se zdravotní a osobnostní způsobilosti žalobkyně (viz výše body 6 a 7). Soud souhlasí se žalovaným, že otázky zdravotní a osobnostní způsobilosti představují tzv. předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního řádu, tj. otázku, kterou žalovaný není oprávněn posoudit sám. Přerušení řízení do vyřešení těchto otázek proto nebylo nedůvodné nebo neúčelné. I pokud by byl následně rozsudek ze dne 22. 4. 2020 zrušen, nebylo by možné zpětně považovat žalovaného za nečinného proto, že postupoval v souladu se závaznými pokyny soudu, byť by se následně ukázaly jako nesprávné. Jinými slovy, pro účely posouzení nečinnosti je podstatné, že žalovaný je předchozím zrušujícím rozsudkem vázán a za současné situace je na něj třeba hledět jako na zákonný a věcně správný.
39. Na druhou stranu to ale samozřejmě neznamená, že by žalovaný mohl přerušit řízení na neomezeně dlouhou dobu s tím, že by žalobkyni opakovaně (až třeba několik let) vyzýval a nic dalšího by nečinil. Podle § 65 odst. 1 správního řádu činí správní orgán a účastníci po dobu přerušení řízení úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušení. Je na žalovaném, aby zvážil, jaké procesní nástroje mu právní řád poskytuje ke zdárnému vyřešení předběžné otázky týkající se osobnostní způsobilosti žalobkyně, a zvážil, zda je s ohledem na okolnosti přiměřené např. uložení pořádkové pokuty podle § 62 správního řádu nebo předvedení podle § 60 téhož zákona. Pokud by ani za využití těchto procesních nástrojů nebylo možné v důsledku nesoučinnosti žalobkyně opatřit aktuální posouzení osobnostní způsobilosti přímým vyšetřením, nezbylo by, než aby žalovaný požádal psychologa o posouzení otázky, zda nedošlo (či vůbec mohlo dojít) k relevantnímu zlepšení stavu osobní způsobilosti žalobkyně oproti stavu zjištěnému v roce 2015, a to jen na základě na základě všech podkladů založených ve spise (včetně např. podání žalobkyně z posledních měsíců).
40. S ohledem ke všem soudu známým okolnostem (žalovaný opakovaně vyzval žalobkyni k účasti na posouzení osobnostní způsobilosti s konkrétně stanovenými termíny, přičemž se žalobkyně bez omluvy opakovaně nedostavila a ve svých podáních pouze polemizovala se závěry soudu vyjádřenými v rozsudku ze dne 22. 4. 2020) však soud dobu přerušení řízení neshledal nepřiměřenou či excesivní, byť je nepochybné, že žalovaný nebude moci žalobkyni vyzývat k součinnosti a zároveň ponechávat řízení přerušené „donekonečna“. V této souvislosti soud poznamenává, že podle § 71 odst. 4 správního řádu se nedodržení lhůt (resp. ochrany proti nečinnosti) nemůže dovolávat ten, kdo je způsobil. Jinými slovy,

má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní úspěšně dovolávat ochrany (viz např. rozsudky ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, nebo ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 197/2014-25). Přitom jak již soud vyložil v rozsudku 22. 4. 2020, žalobkyně má i přes nepravomocné ukončení jejího služebního poměru povinnost se prohlídkám podrobit.

41. Jako nepřiměřené zároveň soud neshledává ani to, že žalovaný přerušil řízení pro posouzení obou předběžných otázek (tedy zdravotní a osobnostní způsobilosti) zvlášť (postupně). Obě přerušení řízení totiž na sebe bezprostředně navazovala, a i pokud by bylo řízení přerušeno pouze jednou z obou důvodů současně, je zřejmé, že důvod pro přerušení spočívající v nutnosti posouzení osobnostní způsobilosti žalobkyně by dosud neodpadl.
42. Soud proto uzavřel, že žalovaný není v řízení o propuštění žalobkyně ze služebního poměru nečinný.
43. Pro úplnost soud doplňuje, že se v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti nemůže zabývat otázkami týkajícími se věci samé (zejm. tím, zda žalobkyně je či není policistkou). Obdobně také výše učiněné posouzení otázky nečinnosti, pokud jde o (ne)konání žalovaného, nelze vztáhnout na posouzení věci samotné.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

44. Jak vyplývá z výše uvedeného, soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji zamítl (§ 81 odst. 3 s. ř. s.).
45. O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady převyšující náklady na běžnou úřední činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 31. března 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu