



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Bc. R. A.**, zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Praha 1, Vodičkova 709/33, PSČ 110 00, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Praha 7, Strojnická 27, PSČ 170 89, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. PPR-6018-7/ČJ-2012-99KP ze dne 5. června 2012 ve věcech služebního poměru, v řízení o kasační stížnosti žalovaného ze dne 15. března 2013 proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 A 78/2012 - 36 ze dne 30. ledna 2013,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta, se sídlem 110 00 Praha 1, Vodičkova 709/33.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobce, v rozhodné době příslušník Policie České republiky v hodnosti poručíka, ustanovený na služebním místě komisaře u Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, územního odboru Písek, byl v listopadu 2011 podroben psychologickému vyšetření za účelem ověření osobnostní způsobilosti k výkonu služby. Podle závěru psychologů PhDr. R. Ch. při Krajském ředitelství policie Jihočeského kraje ze dne 29. listopadu 2011 není žalobce osobnostně způsobilý ve smyslu § 79 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

o služebním poměru“). Tento závěr byl potvrzen závěrem vedoucího psychologa Policie České republiky plk. Mgr. V. V. ze dne 20. ledna 2012.

[2] Dne 6. února 2012 vydal ředitel Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje, vrchní rada plk. Mgr. Ing. R. H., rozhodnutí ve věci služebního poměru č. ŘKR-125/2012 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byl žalobce propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky dle § 42 odst. 1 písm. j.) zákona o služebním poměru, neboť podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby.

[3] Dne 17. února 2012 podal žalobce proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje odvolání. V odvolání žalobce namítal, že napadené rozhodnutí neobsahuje konkrétní skutečnosti, které by odůvodňovaly závěr psychologa o osobnostní nezpůsobilosti žalobce k výkonu služby v bezpečnostním sboru. Žalobci zejména nebylo jasné, kterou z charakteristik uvedených v § 1 vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o osobnostní způsobilosti“), nesplňuje. Námitky spočívající v neznalosti této skutečnosti uplatňoval již před vydáním prvostupňového rozhodnutí, v jeho odůvodnění však nebyly vypořádány.

[4] Policejní prezident, vrchní státní rada plk. Mgr. P. L., v zastoupení svým náměstkem plk. Mgr. M. Č., svým rozhodnutím č. j. PPR-6018-7/ČJ-2012-99KP ze dne 5. června 2012 (dále též „rozhodnutí odvolacího orgánu“) odvolání žalobce zamítl a napadené prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[5] Rozhodnutí policejního prezidenta napadl žalobce správní žalobou ze dne 23. července 2012, které Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) rozsudkem č. j. 10 A 78/2012-36 ze dne 30. ledna 2012 vyhověl a rozhodnutí policejního prezidenta č. j. PPR-6018-7/ČJ-2012-99KP ze dne 5. června 2012 a rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje č. j. ŘKR-125/2012 ze dne 6. února 2012 zrušil. Krajský soud současně rozhodl, že žalovaná je povinna uhradit žalobci náhradu nákladů řízení.

[6] Před krajským soudem namítal žalobce nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nevypořádání námitek uvedených před vydáním prvostupňového rozhodnutí a následně uplatněných v odvolacím řízení. Dále namítal porušení požadavků, která na řízení kladou § 2 a 3 vyhlášky o osobnostní způsobilosti ve spojení s § 92 odst. 3 písm. e) zákona o služebním poměru, jež mělo spočívat v tom, že k psychologickému vyšetření nebyl vyzván služebním funkcionářem, nýbrž psychologem. Krajský soud se s tvrzením žalobce o nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí ztotožnil, neboť dle názoru soudu nebyly ani v prvostupňovém rozhodnutí ani v rozhodnutí odvolacího orgánu dostatečně vypořádány (popř. vůbec uvedeny) námitky vznesené v řízení žalobcem, a lze proto dojít k závěru o porušení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru.

[7] Krajský soud se ztotožnil též s námitkou vad řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalobci nebyly v průběhu řízení sděleny konkrétní důvody, proč byl vyslán k psychologickému vyšetření, a následně rovněž ani konkrétní osobnostní charakteristika ve smyslu § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti, kterou

žalobce pozbyl. V rozporu s § 4 vyhlášky o osobnostní způsobilosti byl žalobci termín psychologického vyšetření sdělen samotným psychologem, namísto toho, aby byl žalobce na vyšetření náležitě vyslán služebním funkcionářem. Písemná žádost služebního funkcionáře o podrobení žalobce psychologickému vyšetření nebyla žalobci vůbec doručena a obsahuje pouze data blíže nepopsaných incidentů, které žalobce zpochybňuje. I když z těchto incidentů mohl služební funkcionář získat domněnku o osobnostní nezpůsobilosti žalobce, bylo nutné žalobce s touto domněnkou seznámit. Nesdělení důvodů, které vedly k vyslovení osobností nezpůsobilosti žalobce, mělo sice oporu ve vyhlášce o osobní způsobilosti ve znění účinném do 31. prosince 2012, avšak je v rozporu s § 174 služebního zákona a rovněž následně s § 181 odst. 5 služebního zákona. Tímto postupem byly výrazně omezeny možnosti jeho argumentace a obrany v předmětném řízení. Uvedené pochybení proto mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 13. března 2013. Ve své kasační stížnosti stěžovatel vyjádřil nesouhlas s právními závěry krajského soudu o nepřezkoumatelnosti vydaných správních rozhodnutí a o vadách řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

[9] Stěžovatel namítal, že ve smyslu § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru je jediným relevantním podkladem pro rozhodnutí správního orgánu posudek psychologa. Pouze psycholog bezpečnostního sboru je ve smyslu zákona o služebním poměru oprávněn činit závěry o osobnostní způsobilosti prostřednictvím aplikace odborných psychologických metod. Služební funkcionář musí ve smyslu § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru posudek psychologa respektovat, podobně jako musí v analogickém případě respektovat závazný pravomocný trestní rozsudek, a příslušníka ze služebního poměru propustit ve smyslu § 42 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru. Je tudíž zcela zřejmé, z čeho služební funkcionář prokazatelně zjistil, že je žalobce nezpůsobilý k výkonu služby.

[10] Dle stěžovatele splňoval posudek psychologa minimální formální požadavky § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti. Vzhledem k závaznosti psychologického posudku jako jediného podkladu pro rozhodnutí služebního funkcionáře byl proto skutkový stav zjištěn v souladu se zákonem a napadená správní rozhodnutí odpovídala zákonným požadavkům.

[11] Ohledně procesních pochybení namítal stěžovatel v kasační stížnosti, že byla již konstatována v rozhodnutí odvolacího orgánu [šlo o námitku porušení § 92 odst. 3 písm. e) zákona o služebním poměru], avšak nejedná se o taková procesní pochybení, která mohla zpochybnit závěr psychologa. Závěr psychologa není rozhodnutím, a je proto omezena možnost jeho soudního přezkumu. Touto skutečností se však krajský soud nezabýval.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 11. dubna 2013 uvedl, že není naplněn kasační důvod tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem, a proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a její důvod se opírá o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatel namítá nesprávné právní posouzení závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí odvolacího správního orgánu, resp. rozhodnutí prvostupňového a závěru o vadách řízení. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z § 104 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., byv přitom vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud soud vyvodí nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve považuje za nutné uvést přehled právních norem, které se k předmětné věci vztahují a jež krajský soud aplikoval a odůvodnil jimi svůj kasační výrok ve vztahu k přezkoumávaným správním rozhodnutím.

[17] Podle § 13 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru je jedním z předpokladů k přijetí do služebního poměru zdravotní, osobnostní a fyzická způsobilost k výkonu služby. Podle § 79 odst. 2 zákona o služebním poměru posuzuje osobnostní způsobilost příslušníka psycholog psychologického pracoviště bezpečnostního sboru. Proti závěru psychologa o osobnostní způsobilosti může podat příslušník návrh na přezkoumání vedoucímu psychologického pracoviště bezpečnostního sboru. Podle § 79 odst. 3 zákona o služebním poměru se za osobnostně způsobilého považuje příslušník, u něhož byly dle závěru psychologa zjištěny takové osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby na místě, na které má být příslušník ustanoven; zmocňovací ustanovení v § 79 odst. 7 zákona o služebním poměru svěřuje stanovení příslušných osobnostních charakteristik, důvodů zjišťování osobnostní způsobilosti, postupu při zjišťování osobnostní způsobilosti, náležitostí závěrů psychologa a postup při přezkumném řízení vyhláše Ministerstva vnitra. Jde o již zmíněnou vyhlášku č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru.

[18] Podle této vyhlášky je příslušník osobnostně způsobilý k výkonu služby v bezpečnostním sboru, pokud splňuje všechny v § 1 vyhlášky taxativně uvedené osobnostní charakteristiky (intelektově v pásmu průměru nebo vyšším, emočně stabilní, psychosociálně vyzrálý, odolný vůči psychické zátěži, s žádoucí motivací, postoji a hodnotami, bez nedostačivosti v oblasti volných procesů, bez nedostačivosti v oblasti poznávacích procesů, bez nedostačivosti v oblasti autoregulace, bez znaků nežádoucí agresivity a bez psychopatologické symptomatiky).

[19] Skončení pracovního poměru příslušníka je upraveno v části druhé hlavy třetí zákona o služebním poměru. Jedním ze způsobů skončení služebního poměru dle § 41 je rovněž skončení propuštěním. Dle § 42 odst. 1 písm. j) příslušník *„musí být propuštěn, jestliže ... podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby“*.

[20] Zákon o služebním poměru obsahuje speciální úpravu správního řízení ve věcech služebního poměru, ve kterých se rozhoduje o právech nebo povinnostech účastníků. Tato úprava se vztahuje rovněž na řízení o vydání rozhodnutí o propuštění ve smyslu § 42 zákona o služebním poměru. Ustanovení § 174 odst. 1 zákona o služebním poměru v tomto řízení přiznává účastníku právo: *„a) nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy, navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, na poskytnutí informací o řízení potřebných k hájení svých práv a oprávněných zájmů, vyjádřit v řízení své stanovisko, klást otázky svědkům a znalcům; b) vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, ke způsobu jejich zjištění, popřípadě navrhnout jejich doplnění“*.

[21] Ustanovení § 181 zákona o služebním poměru následně klade formální požadavky na rozhodnutí orgánu v řízení ve věcech služebního poměru. Dle § 181 odst. 2 písm. c) musí být rozhodnutí dostatečně obsahově určité. Ustanovení § 181 odst. 5 dále požaduje, aby služební funkcionář v odůvodnění rozhodnutí uvedl *„důvody vydání rozhodnutí, z jakých podkladů vycházel při rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení a při výkladu právních a služebních předpisů, jakož i způsob, jakým se vypořádal s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí“*. Podobné požadavky jsou kladeny § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru na rozhodnutí odvolacího orgánu, které stanoví že: *„[o]dvolací orgán přezkoumává napadené rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, v rozsahu, jaký je uveden v odvolání. Zákonnost přezkoumává v celém rozsahu. K vadám řízení přihlíží jen tehdy, pokud mohly mít vliv na zákonost nebo správnost napadeného rozhodnutí.“*

[22] Nejvyšší správní soud nejprve vypořádal kasační námitku spočívající v nesouhlasu s hodnocením krajského soudu ohledně vad řízení, resp. procesních pochybení správních orgánů. Dle názoru stěžovatele tato procesní pochybení nemohla zpochybnit závěr psychologa, jako jediného podkladu, na jehož základě měl služební funkcionář povinnost rozhodnout o propuštění příslušníka ze služebního poměru. Protože závěr psychologa splňoval minimální požadavky dané vyhláškou o osobnostní způsobilosti, byla daná rozhodnutí podle stěžovatele bezvadná a v souladu se zákonem.

[23] Nejvyšší správní soud tento názor stěžovatele nesdílí. Podle § 92 odst. 3 písm. e) zákona o služebním poměru je příslušník povinen podrobit se psychologickému vyšetření

na výzvu služebního funkcionáře. Podle § 2 písm. c) vyhlášky o osobnostní způsobilosti ve znění v rozhodné době je důvodem zjišťování osobnostní způsobilosti domněnka, že příslušník je dočasně nebo trvale osobnostně nezpůsobilý k výkonu služby v bezpečnostním sboru [resp. od 1. ledna 2013 je tímto důvodem jednání příslušníka, na jehož základě se lze domnívat, že příslušník je osobnostně nezpůsobilý]. Podle § 3 vyhlášky o osobnostní způsobilosti posuzuje osobnostní způsobilost příslušníka psycholog bezpečnostního sboru na základě písemné žádosti služebního funkcionáře, podle § 4 odst. 1 vyhlášky sděluje posuzované osobě termín zjišťování osobnostní způsobilosti psycholog prostřednictvím služebního funkcionáře.

[24] Tato ustanovení upravující proces vedoucí k ověření osobnostní způsobilosti příslušníka přitom nejsou samoúčelná. Jejich smyslem je zajistit, aby služební funkcionář jakožto orgán s pravomocí rozhodovat ve věcech služebního poměru (§ 2 odst. 6 zákona o služebním poměru) byl od samého počátku informován o situaci konkrétního příslušníka a vážných důvodech, které by mohly zakládat domněnku o jeho osobnostní nezpůsobilosti. Služební funkcionář je odpovědný za bezpečnostní sbor, resp. příslušníky, jež mu podléhají, a za péči o ně (§ 77 zákona o služebním poměru) a musí být schopen vyhodnotit okolnosti a míru závažnosti situace s ohledem na dosavadní průběh služby příslušníka podle jeho služebního hodnocení, resp. průběžného každoročního hodnocení, odměn či kázeňských prohrěšků. Služba v bezpečnostním sboru je nepochybně velmi náročná, jinak by ani nemusely být na příslušníky kladeny náročné požadavky v oblasti jejich osobnostní způsobilosti; proto také zákon o služebním poměru výslovně stanoví, že bezpečnostní sbor pro své příslušníky zajišťuje mimo jiné též psychologickou péči [§ 77 odst. 11 písm. l)], což nemožno zaměňovat s odesláním příslušníka k vyšetření jeho osobnostní způsobilosti při prvním náznaku obtíží v psychické oblasti. Teprve na základě komplexního zhodnocení situace, jehož součástí by pravidelně měl být také pohovor služebního funkcionáře s příslušníkem, při němž se příslušník dozví o okolnostech, jež by mohly zpochybňovat jeho osobnostní způsobilost, a který může mnohé osvětlit, si může služební funkcionář kvalifikovaně osvojit, resp. potvrdit domněnku o osobnostní nezpůsobilosti příslušníka a odeslat jej k psychologickému vyšetření s vědomím důsledků, které to může mít. Nikoli náhodou nové znění § 3 odst. 3 vyhlášky o osobnostní způsobilosti, účinné od 1. ledna 2013, stanoví, že služební funkcionář k žádosti o zjišťování osobnostní způsobilosti přiloží služební hodnocení, průběžné každoroční hodnocení, úřední záznam nebo jiné materiály, které její podání odůvodňují *prokazatelně*.

[25] Žalobce nebyl služebním funkcionářem seznámen s okolnostmi a důvody, pro které byl vyslán k psychologickému posouzení. Zejména nebyl blíže seznámen s okolnostmi, které založily ve smyslu ustanovení § 2 písm. c) vyhlášky o osobnostní způsobilosti domněnku služebního funkcionáře, že je dočasně nebo trvale osobnostně nezpůsobilý k výkonu služby v bezpečnostním sboru. Nebyla mu ani dána na vědomí písemná žádost o zjištění osobnostní způsobilosti. Služební funkcionář ostatně svoji domněnku o osobní nezpůsobilosti žalobce v žádosti o psychologické vyšetření opřel o data dvou údajných incidentů, které nijak konkrétněji nespecifikoval. V rozporu s § 92 odst. 3 zákona o služebním poměru žalobce nebyl vyzván služebním funkcionářem, aby se dostavil k psychologickému vyšetření, a o samotném psychologickém vyšetření a jeho termínu se dozvěděl na základě telefonického sdělení psychologky v rozporu s § 4 odst. 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti. Po celou dobu řízení o propuštění mu nebylo sděleno, kterou

osobnostní charakteristiku, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru ve smyslu § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti, pozbyl.

[26] Neseznámení žalobce s důvody zjišťování osobnostní způsobilosti mohlo rovněž negativně ovlivnit součinnost žalobce s vyšetřujícím psychologem. Neznalost těchto důvodů žalobci znemožnila též řádné uplatňování jeho práv při přezkoumávání závěru psychologa vedoucím psychologem, například uplatněním návrhu na nové zjišťování osobnostní způsobilosti ve smyslu § 6 odst. 3 vyhlášky o osobnostní způsobilosti. Neseznal-li ani ze závěru psychologa důvody pozbytí své osobnostní způsobilosti, nelze si představit, jak by mohl jeho závěry před vedoucím psychologem účinně zpochybňovat. Za této situace mohl vedoucí psycholog těžko dostát své povinnosti řádně závěr psychologa přezkoumat.

[27] Procesní pochybení v postupu před a při zjišťování osobnostní způsobilosti samo o sobě ještě nemusí vyvracet odborný závěr bezpečnostního psychologa o osobnostní nezpůsobilosti příslušníka, dopadá však na hodnocení postupu služebního funkcionáře, jenž předcházel zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru, resp. zpochybňuje jeho postup při opatření stěžejního podkladu pro toto řízení. Byť se psychologické vyšetření odehrává před formálním zahájením správního řízení o propuštění ze služebního poměru, obsahově s ním tvoří jeden celek. Přitom z důvodu zvýšeného rizika svévole a zneužití institutu zjišťování osobnostní způsobilosti pramenícího ze skutečnosti, že stěžejním podkladem rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru je odborné psychologické posouzení, jež se co do výsledku vzpírá standardním možnostem přezkumu ve správním řízení i ve správním soudnictví, navíc psychologa bezpečnostního sboru, jenž má z povahy věci služební, případně pracovní vztah ke služebními funkcionářům bezpečnostního sboru, je třeba klást zvýšený důraz na to, aby při zjišťování tohoto podkladu služební funkcionář a psychologové bezpečnostního sboru postupovali důsledně podle výše popsanych ustanovení o řízení.

[28] V dané věci zjištěná procesní pochybení svou intenzitou porušují obecné zásady správního řízení podle § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, které na správní orgán kladou povinnost s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Tato pochybení znemožnila žalobci realizaci práv zakotvených v § 174 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru a signalizovala zvýšené riziko, že služební funkcionáři, resp. psychologové bezpečnostního sboru v dané věci mohli postupovat svévolně. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v dané věci došlo ke kumulaci několika procesních pochybení, které ve svém souhrnu představují podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, jež mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [nelze např. vyloučit, že při dodržení správného procesního postupu by služební funkcionář po pohovoru se žalobcem dospěl k závěru, že není třeba jej odeslat na vyšetření, ale že je na místě „sanovat“ prozatím jeho chování měkčím (mírnějším) prostředkem, který mu zákon dává, tedy poskytnutím psychologické péče (intervence)]; krajský soud proto v tomto bodě dospěl ke správnému právnímu závěru [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[29] Dalším bodem kasační stížnosti je otázka, zda krajský soud správně posoudil přezkoumatelnost rozhodnutí o propuštění žalobce vydaného z důvodu uvedeného v § 42

odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Dle argumentace stěžovatele bylo pro přezkoumatelnost předmětných správních rozhodnutí dostatečné, jestliže služební funkcionář v odůvodnění odkázal na závazný posudek psychologa jako jediný relevantní podklad daného rozhodnutí, neboť z takového odůvodnění bylo zřejmé, co bylo jediným a pro funkcionáře závazným podkladem rozhodnutí o propuštění.

[30] Ani tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Řízení o propuštění ze služebního poměru je správním řízením, ve kterém se rozhoduje o veřejných subjektivních právech a povinnostech propouštěného příslušníka. Musí tak být splněny základní procesní požadavky na správní řízení co do možnosti seznámení se účastníka s podklady rozhodnutí, možnosti uplatnění námitek, vyjádření a připomínek, včetně jejich vypořádání správních orgánem a reflexe tohoto vypořádání v odůvodnění správního rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů týkající se propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru je přezkoumatelné v celém rozsahu ve správním soudnictví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 29/2003 - 97 ze dne 30. října 2003, publikován pod č. 415/2004 Sb. NSS); srov. též § 196 zákona o služebním poměru.

[31] Dle judikatury Ústavního soudu je povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí jedním z principů, jež jsou součástí práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), zabráňujících libovůli při rozhodování. Z odůvodnění rozhodnutí musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení. Tyto principy platí i pro odůvodňování správních rozhodnutí. Pokud není z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, proč příslušný orgán nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení či proč považoval námitky účastníka za liché, mylné či vyvrácené, je toto rozhodnutí nutné považovat za nepřezkoumatelné, a to zejména v situaci, kdy je tato právní argumentace z hlediska účastníka klíčová. Nestačí, pokud je pouze uvedena nesprávnost dané argumentace, avšak není uvedeno, v čem konkrétně tato nesprávnost spočívá (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 24/2005 ze dne 14. července 2005, publikován pod č. 689/2005 Sb. NSS, citující řadu nálezů Ústavního soudu k otázce požadavků kladených na odůvodňování rozhodnutí).

[32] Zásada řádného odůvodnění rozhodnutí je pro řízení o služebním poměru rozvedena v § 181 zákona o služebním poměru, resp. v § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru vymezujícím rozsah přezkumné povinnosti odvolacího orgánu. Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vyhláška o osobnostní způsobilosti ve znění účinném do 31. prosince 2012 nepožadovala v závěru psychologa uvedení konkrétní charakteristiky dle § 1 této vyhlášky, kterou posuzovaná osoba nesplňovala. Avšak požadavky kladené vyhláškou na závěr psychologa nijak nemohou zužovat požadavky kladené ustanoveními § 181 a § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru na rozhodujícího služebního funkcionáře, který je odpovědný za řádný průběh tohoto správního řízení a za dodržení procesních náležitostí řízení, včetně řádného odůvodnění svých rozhodnutí a vypořádání relevantních námitek. Pokud tedy účastník namítá porušení příslušných procesních předpisů v důsledku neznalosti příslušné chybějící osobnostní charakteristiky či v řízení uplatňuje jiné námitky, je služební funkcionář povinen v odůvodnění svého rozhodnutí tyto námitky řádně a přezkoumatelným způsobem vypořádat.

[33] K námitce stěžovatele o závaznosti závěru psychologa pro služebního funkcionáře Nejvyšší správní soud uvádí, že ze znění § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru a rovněž z § 15 odst. 2 zákona o služebním poměru skutečně plyne, že služební funkcionář musí příslušníka propustit, pozbyl-li podle posudku psychologa bezpečnostního sboru osobnostní způsobilost k výkonu služby. To však neznamená, že služební funkcionář je jen pasivním vykonavatelem rozhodnutí psychologa bezpečnostního sboru, bez jakékoliv vlastní odpovědnosti. Závěr psychologa vydaný ve smyslu § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti je třeba vnímat jen jako podklad správního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, byť zpravidla stěžejní, který v konečné fázi podléhá soudnímu přezkumu. Takový podklad tedy může být služebním funkcionářem a následně správním soudem přezkoumán např. z hlediska jeho vad, nedostatku opory ve spisech, rozporu se spisy, anebo z hlediska vad řízení při zjišťování skutkové podstaty. I kdyby zákon o služebním poměru, resp. vyhláška o osobnostní způsobilosti, obsahovaly jen minimalistický požadavek na odůvodnění závěru psychologa, resp. rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, skutečnost, že toto rozhodnutí je plně přezkoumatelné ve správním soudnictví, nemůže mít jiný důsledek, než že odůvodnění přezkoumávaného správního rozhodnutí musí mít takovou obsahovou kvalitu, aby je mohl správní soud podrobit standardnímu soudnímu přezkumu. Jinak by nutně každé obdobně lakonické rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, jako bylo vydáno v případě žalobce, muselo být správními soudy rušeno pro nepřezkoumatelnost.

[34] Pro správní orgány a správní soudy to ostatně není situace neznámá – i v jiných případech je stěžejním podkladem pro správní či soudní rozhodnutí odborné stanovisko nebo závěr, o němž si správní orgán, resp. soud nemůže pro nedostatek vlastních odborných znalostí a zkušeností učinit úsudek sám, např. v případě posuzování míry poklesu pracovní schopnosti a stanovení vzniku invalidity, které je závislé na odborném lékařském posudku. Nicméně i takový posudek, jak plyne z ustálené judikatury správních soudů, soud hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. a jenom posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, může být rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí (viz např. rozsudek ze dne 25. září 2003 č. j. 4 Ads 13/2003 - 54, z poslední doby např. rozsudek ze dne 3. dubna 2013 č. j. 6 Ads 158/2012 - 24, rozsudek ze dne 10. května 2013 sp. zn. 6 Ads 12/2013, rozsudek ze dne 10. května 2013 sp. zn. 6 Ads 25/2013 a mnohé jiné). Totéž platí např. i pro oblast posudků vydaných zařízením závodní péče o způsobilosti určitého zaměstnance k výkonu určité práce, jak plyne z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. září 2009 (N 155/50 SbNU 365), jehož se sám stěžovatel dovolává a jímž byla zamítnuta ústavní stížnost proti rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 81/2005 ze dne 20. září 2007).

[35] Stěžovatel proto nemůže uspět, hájí-li se tím, že závěr psychologa, resp. vedoucího psychologa je pro něj závazný a nemusí podle vyhlášky o osobnostní způsobilosti ve znění účinném v rozhodné době obsahovat žádné odůvodnění, resp. že v rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru postačí odkázat na závěr psychologa o osobnostní nezpůsobilosti, aniž by byly vypořádány námitky účastníka řízení. Služební funkcionář je správním orgánem, v jehož pravomoci je iniciovat psychologické vyšetření příslušníka, jenž zahajuje a vydává rozhodnutí v řízení o

propuštění ze služebního poměru, z čehož nepochybně plyne též jeho právo žádat o doplnění vyšetření, resp. o nové vyšetření, vyskytnou-li se např. pochybnosti o správnosti podkladů původní žádosti. Sluší se ostatně poznamenat, že odvolací orgán, resp. jeho poradní komise (§ 194 zákona o služebním poměru), se dokonce v odvolacím řízení pokusil v intencích řečeného zjistit u psychologa a vedoucího psychologa bližší důvody pro jejich závěr o osobnostní nezpůsobilosti žalobce. Byl však jimi odbyt s tím, že tak s ohledem na náležitosti závěru psychologa podle § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti nejsou povinni učinit. Konkrétní důvod žalobcovy osobnostní nezpůsobilosti tak zůstal utajen i samotnému odvolacímu orgánu, jenž se s tím absurdně zcela smířil a odvolání žalobce zamítl.

[36] I když je pravda, že vyhláška Ministerstva vnitra o osobnostní způsobilosti ve znění v rozhodné době, tj. do 31. prosince 2012, obsahovala jen minimální požadavky na obsah závěru psychologa, její § 5 ani v té době nevyklučoval, že by závěr psychologa nemohl bližší odůvodnění obsahovat (srov. návětí § 5 odst. 1 obsahující slova „alespoň tyto náležitosti“). Poukaz na minimální požadavky vyhlášky o osobnostní způsobilosti proto nemůže být argumentem, před kterým se musí správní soud zastavit a aprobovat zjevně nepřijatelnou praxi vydávání nepřezkoumatelných správních rozhodnutí. (To by platilo i v případě, že by § 5 odst. 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti tento výklad neumožňoval, např. při absenci slova „alespoň“; taková vyhláška by totiž musela být shledána v rozporu se zákonem, resp. s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť by fakticky znemožnila účinný soudní přezkum správního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, pročez by k ní soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky soud nepřihlédl.) Pokud bezpečnostní psychologové, resp. služební funkcionář při obeznámenosti s námitkami vznášenými žalobcem setrvali na minimalistickém obsahu psychologických závěrů dle tehdy platného znění vyhlášky, zatížili podklad pro správní rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, a ve svém důsledku též toto rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[37] Nové znění § 5 odst. 2 vyhlášky o osobnostní způsobilosti, účinné od 1. ledna 2013, již předepisuje, že psycholog ve svém závěru uvede metody použité při zjišťování osobnostní způsobilosti, osobnostní charakteristiku, které posuzovaná osoba nevyhověla, a zejména odůvodnění výsledku zjišťování osobnostní způsobilosti, z čehož plyne, že požadavky vyslovené krajským soudem, resp. nyní Nejvyšším správním soudem na přezkoumatelnost rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, resp. podkladu pro toto rozhodnutí nejsou nereálné či nesplnitelné. Krom toho, tento výklad, resp. nové znění § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti, odpovídá též znění nadřazeného zákonného ustanovení § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru: toto ustanovení vyžadovalo a vyžaduje k propuštění příslušníka *posudek* psychologa, tj. takový výsledek jeho činnosti co do formálních a obsahových kvalit, jenž je se (znaleckým) posudkem standardně spojován. Hovoří-li vyhláška o osobnostní způsobilosti (jen) o *závěru* psychologa, nelze tím ospravedlnit zúžení zákonného požadavku na podklad rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru.

[38] Stěžovatelem uváděná analogická vázanost služebního funkcionáře pravomocným rozsudkem soudu, podle něhož příslušník bezpečnostního sboru spáchal úmyslně trestný čin, při propouštění příslušníka podle § 42 odst. 1 písm. a) zákona o služebním poměru

není vůbec případná. Služební funkcionář je pravomocným soudním rozhodnutím v trestní věci totiž vázán absolutně, jde ostatně o rozhodnutí soudu, a to na základě ustanovení § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru („Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již bylo pravomocně rozhodnuto příslušným orgánem, je služební funkcionář rozhodnutím vázán. ... Služební funkcionář si nemůže učinit úsudek ... o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá“). Závěr psychologa bezpečnostního sboru, jenž je v podstatě interním dokumentem, s pravomocným trestním rozsudkem v tomto smyslu vůbec srovnávat nelze; trestní rozsudek je, jak známo, výsledkem plnohodnotného kontradiktorního soudního řízení, v němž jsou obviněnému garantována základní procesní práva, zejména právo na právní pomoc a právo vyjádřit se ke všem provedeným důkazům a navrhnout důkazy na svou obhajobu, přezkoumatelný soudy vyšších stupňů atp.

[39] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry krajského soudu týkajícími se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí prvoinstančního a odvolacího orgánu. Z vyžádaného správního spisu vyplývá, že žalobce v řízení o propuštění ze služebního poměru před prvostupňovým orgánem – ředitelem Krajského ředitelství policie Jihočeského kraje - namítal vadu závěru psychologa a vadu postupu, jenž mu předcházel, a nemožnost své obrany v předmětném řízení z důvodu neznalosti konkrétní osobnostní charakteristiky, kterou nesplňoval. Žalobce rovněž oponoval právnímu závěru, že sdělení osobnostní charakteristiky, kterou pozbyl, údajně nepřipouští vyhláška o osobnostní způsobilosti. Žalobce v řízení o propuštění ze služebního poměru dále namítal, že neznalost konkrétní charakteristiky měla za následek porušení § 174 zákona o služebním poměru. Vyvracel též argument o rozporu sdělení chybějící osobnostní charakteristiky s požadavky na ochranu osobních údajů. Tyto námitky však v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí nebyly vůbec zmíněny, natož náležitě vypořádány. V odůvodnění svého rozhodnutí služební funkcionář pouze uvedl, že žalobce pověřené osobě předal písemné vyjádření, jehož podstatou je námitka o účelovosti provedení psychologického vyšetření. Uvedené rozhodnutí tak nelze než považovat za nepřezkoumatelné.

[40] Dostatečně a přezkoumatelným způsobem se s námitkami žalobce nevypořádalo ani rozhodnutí odvolacího orgánu, jak správně zjistil krajský soud. Odvolací orgán k námitce žalobce o nepřezkoumatelnosti prvoinstančního rozhodnutí a porušení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru pouze konstatoval, že v přezkoumávaném prvostupňovém rozhodnutí jsou uvedeny námitky odvolatele a vyjádření k nim. Toto obecné konstatování bez bližší specifikace činí rozhodnutí odvolacího orgánu taktéž nepřezkoumatelným, neboť se daný závěr nevypořádává s konkrétními výhradami žalobce, zejména s výhradou, že žalobci není známo, jakou osobnostní charakteristiku pozbyl a z jakých důvodů bylo rozhodnuto o jeho trvalé nezpůsobilosti.

[41] Nejvyšší správní soud sdílí závěr krajského soudu, že se odvolací orgán dostatečně nevypořádal rovněž s odvolací námitkou, že v důsledku neznalosti důvodů propuštění a chybějící osobnostní charakteristiky nemohl v řízení řádně uplatňovat svá práva garantovaná § 174 zákona o služebním poměru. Nelze se ztotožnit s vysvětlením odvolacího orgánu, dle kterého z formálních požadavků na závěr psychologa stanovených vyhláškou o osobnostní způsobilosti ve znění účinném do 31. prosince 2012 vyplývá omezení zákonných povinností služebního funkcionáře stanovených § 181 odst. 5 zákona

o služebním poměru či práv příslušníka garantovaných § 174 zákona o služebním poměru. Vzhledem k taxativní povaze výčtu obligatorních osobnostních charakteristik v § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti mohl služební funkcionář či odvolací orgán v řízení zjistit, kterou osobnostní charakteristiku dle závěru psychologa žalobce pozbyl, a v rozhodnutí ji uvést a odůvodnit, aby následné rozhodnutí o propuštění z důvodu pozbytí osobnostní způsobilosti bylo přezkoumatelné. Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že chybějící osobnostní charakteristika nebyla ve smyslu § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti ve znění účinném do 31. prosince 2012 obligatorní náležitostí závěru psychologa. „Kafkovská“ situace, kdy důvody propuštění žalobce ze služebního poměru jsou pro všechny zúčastněné (snad vyjma psychologů) zahaleny tajemstvím a žalobce je nucen se dodatečně domýšlet jen z dílčích informací a indicií, z jakého důvodu byl asi na psychologické vyšetření odeslán a v čem by nejspíš mohla jeho osobnost nevyhovovat požadavkům policejní služby, je v právním státě zcela nepředstavitelná.

[42] V této souvislosti lze poznamenat, že problém odkrytý v této věci se jeví být problémem systémovým, o čemž svědčí např. veřejně dostupná informace na internetových stránkách Ministerstva vnitra, resp. ombudsmana Policie České republiky a Hasičského záchranného sboru České republiky: *„Je zde důvodné podezření z netransparentního způsobu narušování oprávněných zájmů příslušníků Policie České republiky. Postup psychologů bezpečnostního sboru, včetně přezkumného řízení, je nepřezkoumatelný. ... V roce 2010 [bylo z důvodů ztráty osobnostní způsobilosti] propuštěno 6 policistů, o rok později, tedy vloni jich bylo 12, a to včetně radů, vrchních asistentů i vedoucích oddělení.“* (citováno ze stanoviska policejního ombudsmana z roku 2012, blíže nedatovaného, k návrhu novely vyhlášky o osobnostní způsobilosti, jež byla posléze realizována vyhláškou č. 474/2012 Sb.; <http://www.mvcr.cz/soubor/novela-vyhlasky-web-pdf.aspx>).

[43] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Krajský soud v Českých Budějovicích dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění a následné rozhodnutí odvolacího orgánu jsou nepřezkoumatelná. Správný je rovněž závěr Krajského soudu v Českých Budějovicích, dle kterého v předmětných řízeních došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, u něhož nelze vyloučit, že mělo za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[44] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení. Žalobce prostřednictvím svého právního zástupce podal vyjádření

ke kasační stížnosti. Podání vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobci se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4114 Kč. Žalobce prostřednictvím svého právního zástupce uplatnil ještě úkon právní služby spočívající v převzetí právního zastoupení, odměnu a paušální náhradu hotových výdajů za tento úkon však Nejvyšší správní soud nepřiznal, neboť právní zástupce zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem, nadto ke svému vyjádření ke kasační stížnosti připojil kopii téže plné moci ze dne 19. července 2012, již předložil ke správní žalobě; převzetí právního zastoupení by tak bylo žalobci, resp. právnímu zástupci, hrazeno dvakrát. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. června 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu