



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Mgr. P. K.**, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 26. 10. 2012, č. j. PPR-19977-4/ČJ-2012-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 1. 2015, č. j. 8 Ad 17/2012 – 164,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 600 Kč ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl policejní prezident odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 31. 7. 2012, č. 944/2012, ve věcech služebního poměru. Tím ředitel rozhodl podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), o propuštění žalobce, v rozhodné době příslušníka Policie České republiky v hodnosti poručíka, ze služebního poměru. Podle § 42 odst. 5 písm. a) citovaného zákona služební poměr skončil dnem doručení rozhodnutí, tj. 31. 7. 2012. Podkladem pro rozhodnutí o propuštění byl závěr psychologů ze dne 23. 5. 2012, dle něhož žalobce není osobnostně způsobilý ve smyslu § 2 písm. c) vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro

výkon služby v bezpečnostním sboru (dále jen „vyhláška o osobnostní způsobilosti“). Tento závěr byl na základě návrhu žalobce na přezkum potvrzen dne 18. 6. 2012 závěrem vedoucího psychologa Policie České republiky.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Městského soudu v Praze. V žalobě namítal nepřezkoumatelnost obou rozhodnutí pro nedostatek důvodů, dále že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy, nemá v nich oporu a vyžaduje rozsáhlé zásadní doplnění. Došlo k porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, což mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Obě rozhodnutí žalobce označil za nicotná.

[3] Městský soud shledal žalobu důvodnou a v záhlaví specifikovaným rozsudkem obě rozhodnutí služebních funkcionářů dne 20. 1. 2015 zrušil. Shledal jednak porušení procesních předpisů jak při zjišťování osobnostní způsobilosti žalobce k výkonu služby, tak při uplatňování jeho práv v tomto procesu, jednak porušení hmotněprávních norem zákona o služebním poměru. Žalobce sice byl řádně vyrozuměn o tom, že se má podrobit zjišťování osobnostní způsobilosti, nebyl však seznámen s důvody pro toto zkoumání, a to v rozporu s vyhláškou o osobnostní způsobilosti. Závěr psychologky neobsahoval informaci o tom, kterou z osobnostních charakteristik dle § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti žalobce nesplňuje, ani o jaké skutečnosti se závěr o osobnostní nezpůsobilosti opírá. V důsledku toho nemohl žalobce řádně uplatnit práva při přezkoumávání tohoto závěru a vedoucí psycholog nemohl dostát své povinnosti jej řádně přezkoumat. Ani napadené rozhodnutí, ani rozhodnutí služebního funkcionáře v 1. stupni nebylo odůvodněno posudkem psychologa bezpečnostního sboru, ale pouze jeho závěrem, což odporuje § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru a činí obě rozhodnutí nepřezkoumatelná.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozhodnutí městského soudu včas podanou kasační stížností, kterou podřadil pod důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) Navrhl rovněž přiznat kasační stížnosti odkladný účinek.

[5] Uvedl, že jediným relevantním podkladem pro rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění příslušníka ze služebního poměru z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru je posudek psychologa, a proto je zcela zřejmé, z čeho služební funkcionář prokazatelně zjistil nezpůsobilost žalobce k výkonu služby. Ani služební funkcionář, ani soud nejsou oprávněni posuzovat závěr psychologa, který je výsledkem odborných psychologických metod a nikoli aplikací právních norem. Tu provádí služební funkcionáři, kteří jsou následně povinni propustit dle § 42 odst. 1 písm. j) příslušníka ze služebního poměru. Nemohou závěr vedoucího psychologa o osobnostní nezpůsobilosti příslušníka policie jednoduše ignorovat či rozporovat, aniž by tím porušili svou zákonnou povinnost. Městský soud se však touto skutečností nezabýval a pouze konstatoval vady ve vztahu k závěru psychologa.

[6] Stěžovatel se neztotožňuje se závěry soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a jeho požadavku na řádné odůvodnění. Obě rozhodnutí služebních funkcionářů byla vydána

pokračování

v souladu se zákonem. Měli-li služební funkcionáři k dispozici závěr psychologa splňující požadavky vyhlášky, neměli důvod pochybovat o skutkovém stavu věci. Odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje odkaz na podklady, z nichž stěžovatel vycházel, důvody vydání rozhodnutí i vypořádání s námitkami žalobce. Soud však tyto konkrétní okolnosti nehodnotil a v podstatné míře vycházel ze závěrů Nejvyššího správního soudu, který však přezkoumával odlišný případ zjišťování osobní způsobilosti.

[7] Podle stěžovatele nebylo v rozporu s § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, jestliže rozhodnutí nebyla odůvodněna posudkem psychologa, ale pouze jeho závěrem. Nesouhlasí s čistě gramatickým výkladem, protože byť vyhláška používá pojem „závěr“, jedná se o závěr v širším slova smyslu. Pokud stěžovatel odkazuje v rozhodnutí na závěr psychologa ve smyslu příslušných ustanovení vyhlášky, nelze pochybovat o tom, že fakticky jde o posudek psychologa předpokládaný § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru.

[8] Závěrem stěžovatel namítá, že městský soud nedostál povinnosti řádně odůvodnit své rozhodnutí. Z odůvodnění sice vyplývají právní úvahy, avšak bez bližšího vymezení ve vztahu ke konkrétním skutkovým zjištěním. V tomto ohledu odkazuje na záznam o průběhu přezkumného řízení a vyjádření plk. Mgr. V. pro účely tohoto jednání, jež obsahuje metody použité při zjišťování osobnostní způsobilosti žalobce. Přesto, že tyto skutečnosti nebyly zachyceny ve spisovém materiálu, v době rozhodování služebních funkcionářů existovaly.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[9] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ani jeden ze stížnostních důvodů nepovažuje opodstatněný, a proto je navrhuje zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou a přiznat mu náhradu nákladů řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru „[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže (...) podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby.“

[13] Podle §79 odst. 2 zákona o služebním poměru „[o]sobnostní způsobilost příslušníka posuzuje psycholog psychologického pracoviště bezpečnostního sboru. Proti závěru psychologa o osobnostní způsobilosti může podat příslušník návrh na přezkoumání vedoucím psychologického pracoviště bezpečnostního sboru.“

[14] Osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, důvody zjišťování osobnostní způsobilosti, postup při zjišťování osobnostní způsobilosti, náležitosti závěru psychologa bezpečnostního sboru a postup při

přezkumném řízení stanoví Ministerstvo vnitra vyhláškou o osobnostní způsobilosti (viz zmocnění v § 79 odst. 7 zákona o služebním poměru). Závěr psychologa musel dle § 5 tohoto předpisu ve znění v rozhodné době obsahovat alespoň označení posuzované a posuzující osoby, datum, závěr o osobnostní (ne)způsobilosti a poučení o možnosti podat návrh na přezkum.

[15] Nejprve se Nejvyšší správní soud věnoval námitkám podřaditelným pod nesprávné posouzení právní otázky soudem, poté námitkám ve vztahu k nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[16] Stěžovatel namítal povinnost služebního funkcionáře propustit příslušníka bezpečnostního sboru v případě závěru vedoucího psychologa bezpečnostního sboru o osobní nezpůsobilosti. Ze znění § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru skutečně plyne povinnost propustit příslušníka, jestliže podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 31. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 - 35 „[z]ávěr 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.“

[17] Lze dát za pravdu stěžovateli, že služební funkcionář nemůže závěr policejního psychologa bez dalšího ignorovat. Současně však služební funkcionář není pouhým pasivním vykonavatelem rozhodnutí psychologa, ale správním orgánem, v jehož pravomoci je iniciovat psychologické vyšetření příslušníka, zahajuje a vede řízení o propuštění ze služebního poměru a v tomto řízení rozhoduje. Z toho nepochybně plyne též jeho právo žádat o doplnění podkladů, případně o nové vyšetření, je-li to potřebné k řádnému výkonu jeho povinností. Při svém rozhodování je služební funkcionář vázán rovněž zásadou řádného odůvodnění rozhodnutí, zakotvenou v § 181, respektive § 190 zákona o služebním poměru. Městský soud v této souvislosti správně konstatoval, že bez ohledu na to, jaký požadavek na podrobnost odůvodnění závěru psychologa, resp. rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, stanoví zákon o služebním poměru a vyhláška o osobnostní způsobilosti, už jen samotná skutečnost, že toto rozhodnutí je přezkoumatelné ve správním soudnictví, musí směřovat k tomu, aby odůvodnění přezkoumávaného správního rozhodnutí obsahovalo dostatek argumentů, aby bylo soudem přezkoumatelné. Námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[18] Stěžovatel dále nesdílí názor soudu, dle něhož skutečnost, že podkladem pro rozhodování služebních funkcionářů byl pouhý závěr psychologa a nikoli celý posudek,

pokračování

odporuje § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Na dalším místě rozsudku pak uvedl, že závěr není a nemůže být podkladem pro vydání rozhodnutí o propuštění.

[19] Jak je zřejmé z výše citovaných ustanovení zákona o služebním poměru, rozumí se „závěrem psychologa“ výsledek posouzení osobnostní způsobilosti příslušníka policejním psychologem, tedy *de facto* posudek ve smyslu § 42 odst. 1 písm. j) tohoto zákona. Označení tohoto dokumentu však nemá vliv na nezbytnost jeho řádného odůvodnění, slouží-li jako klíčový podklad pro rozhodnutí služebního funkcionáře ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Stanovil-li městský soud požadavek, aby podkladem pro rozhodování o propuštění ze služebního poměru byl posudek a nikoliv pouhý závěr psychologa, měl tím na mysli nedostatečnost závěru ve smyslu výroku posudku, bez náležitého odůvodnění. Námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[20] Stěžovatel dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městskému soudu vytýkal, že nehodnotil konkrétní okolnosti a v podstatné míře vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 - 35. Městský soud dospěl k závěru, že na věc lze vztáhnout závěry učiněné ve výše citovaném rozsudku [pozn. jednalo se o kasační stížnost téhož stěžovatele, který potvrdil rozhodnutí o propuštění podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru]. V nyní projednávaném případě městský soud sice nejprve na tento rozsudek v plné míře odkázal, přesto však citoval podstatné pasáže a následně aplikoval tyto závěry na nyní projednávanou věc.

[21] Stěžovatel rovněž uváděl konkrétní odlišnosti oproti případu projednávanému pod výše uvedenou spisovou značkou. V nyní posuzované věci byl v žádosti uveden důvod a okolnosti předcházející zjišťování osobnostní způsobilosti a žalobce byl podroben zjišťování osobnostní způsobilosti na výzvu služebního funkcionáře.

[22] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že v žádosti o zjištění osobnostní způsobilosti ze dne 4. 4. 2012 byl uveden důvod dle § 2 písm. c) vyhlášky o osobnostní způsobilosti, tedy domněnka, že u jmenovaného došlo k osobnostním změnám, na jejichž základě je dotýčný nezpůsobilý k výkonu služby v bezpečnostním sboru. Jmenovaný dlouhodobě neplní zadané služební úkoly, vyvolává opakované konflikty s nadřízenými i s kolegy, nerespektuje služební postupy, neplní pokyny dozorových státních zástupců. V posledním období byl opakovaně trestán za kázeňské přestupky, což však nemělo vliv na jeho výše popsané kázeňské chování. Jak však správně konstatoval městský soud, k žádosti podané z důvodu zjišťování osobnostní způsobilosti podle § 2 písm. c) vyhlášky o osobnostní způsobilosti je podle § 3 této vyhlášky nutno přiložit materiály odůvodňující její podání. Žádost obsažená ve správním spise však obsahuje pouze obecný popis; materiály, na které žádost odkazuje, se však ve spise nenacházejí. Proto k nim nebylo možné přihlížet ani ve správním řízení, ani v řízení před krajským soudem.

[23] Stěžovatel dále argumentoval záznamem o přezkumu posudku policejního psychologa, předloženým při jednání městského soudu. Podle záznamu žalobce není osobnostně způsobilý na základě písm. c) a písm. h) vyhlášky o osobnostní způsobilosti, tedy že není psychosociálně vyzrálý a není bez nedostačivosti v oblasti autoregulace. Předložení záznamu, který však není součástí správního spisu a jehož obsah nemá tomto spise oporu, nemění nic na městským soudem správně vytýkané vadě, spočívající

v nesdělení důvodů pozbytí osobnostní způsobilosti žalobci, jemuž tak bylo znemožněno řádně uplatňovat svá práva.

[24] Nejvyšší správní soud shrnuje, že přestože případ projednáváný Nejvyšším správním soudem pod výše citovanou spisovou značkou nebyl skutkově zcela totožný, jeho závěry ve vztahu k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, respektive ve vztahu k obecným požadavkům kladeným na toto rozhodnutí, jsou nepochybně plně aplikovatelné i na posuzovaný případ. Městský soud se dostatečně zabýval konkrétními okolnostmi tohoto případu. Námitky ve vztahu k nedostatečnému odůvodnění rozhodnutí městského soudu a nezohlednění konkrétních aspektů posuzovaného případu proto nejsou důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému uzavírá, že městský soud správně dospěl k závěru nepřezkoumatelnosti rozhodnutí obou služebních funkcionářů. Protože shledal námitky stěžovatele nedůvodnými a jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti samostatně nerozhodoval, neboť bez prodlení po podání tohoto návrhu a ve lhůtě stanovené pro rozhodnutí o odkladném účinku (§ 73 odst. 4 s. ř. s.) rozhodl ve věci samé.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[27] Žalobce dosáhl v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má dle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobce se vyjádřil jak k návrhu na přiznání odkladného účinku, tak ke kasační stížnosti a v řízení si účtoval paušální náhradu ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč) za papíry, tisk, obálky a drobné hotové náklady, vzniklé v souvislosti s řízením o kasační stížnosti. Ve smyslu § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby advokátovi, přičemž nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce, činí tato částka 300 Kč za jeden úkon právní služby. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, „[z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“ Žalobce sice v řízení o kasační stížnosti advokátem zastoupen nebyl, v případě zastoupení by mu však paušální náhrada nákladů příslušela. Nejvyšší správní soud proto v souladu s výše citovaným rozhodnutím Ústavního soudu přiznal žalobci paušální náhradu za dva úkony právní služby v celkové výši 600 Kč.

pokračování

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 1. dubna 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu