



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců Mgr. Michaely Bejčkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **R. Z.**, zast. JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Krajské ředitelství Policie Moravskoslezského kraje**, se sídlem 30. dubna 1682/24, Ostrava, proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 7. 3. 2013, č. j. KRPT-186124-28/ČJ-2012-0700KR-PK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 1. 2015, č. j. 78 Ad 36/2013-23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **4114 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I. Řízení u správních orgánů

[1] Dne 27. 9. 2012 rozhodl náměstek ředitele Krajského ředitelství Policie Moravskoslezského kraje, že Česká republika – Policie České republiky – Krajské ředitelství Policie Moravskoslezského kraje neodpovídá za škodu na zdraví, kterou žalobce utrpěl, když dne 22. 8. 2012 při provádění prověrky špatně došlápl na dlaždici na chodníku a přivodil si bolest v bederní oblasti páteře, která se dále stupňovala.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, které žalovaný zamítl svým rozhodnutím ze dne 7. 3. 2013. Žalovaný v odvolacím řízení doplnil podklady o zdravotní dokumentaci, která dosud nebyla vyžádána, a o vyjádření žalobcovy partnerky a její matky; také poučil žalobce o jeho procesních právech (to bylo v řízení na prvním stupni opomenuto) a umožnil mu zúčastnit se jednání senátu poradní komise v jeho věci (této možnosti žalobce nevyužil). Ani podle žalovaného žalobce neprokázal, že ke škodní události došlo při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním, neboť nahlásil poškození zdraví svému nadřízenému až den poté a u události nebyli žádní svědci. I podle vyjádření obou ošetřujících lékařů nevznikl žalobcům nepříznivý zdravotní stav v důsledku úrazového děje, ale šlo zřejmě o akutní projev dlouhodobého onemocnění.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Krajský soud v Ostravě, na nějž se žalobce obrátil se svou žalobou, shledal rozhodnutí žalovaného nezákonným a zrušil je pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Služební funkcionář je ve smyslu § 180 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Tato povinnost je vyjádřením zásady materiální pravdy a plyne z ní, že v řízení ovládaném touto zásadou zásadně nemůže být důvodem pro nepřiznání určitého nároku závěr služebního funkcionáře, že účastník neunesl své břemeno tvrzení nebo břemeno důkazní.

[4] V této věci však služební funkcionář prvního stupně postupoval podle zásady formální pravdy, neboť učinil žalobce odpovědným za zjištění skutkového stavu. Zároveň vyloučil možnost, aby žalobce prokázal naplnění zákonných podmínek (zejména podmínky, že ke škodní události musí dojít při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním), se zdůvodněním, že k poškození zdraví došlo bez jakýchkoli svědků a žalobce to nahlásil svému nadřízenému až následující den. Služební funkcionář v prvním stupni si obstaral pouze zprávu MUDr. Š., z níž vyvodil závěr, který z této listiny nevyplývá, a sice že lékař neuvedl úrazovou diagnózu, ale diagnózu obecného onemocnění. Jinak služební funkcionář v prvním stupni nevedl prakticky žádné řízení ani spis.

[5] Žalovaný toto pochybení orgánu prvního stupně nepopíral, ale snažil se činnost tohoto orgánu nahradit a jeho pochybení napravit (což je dle judikatury Nejvyššího správního soudu k § 133 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, možné, a s ohledem na shodné znění § 190 „nového“ zákona o služebním poměru lze tuto judikaturu používat i nadále). Nedostatky ve zjišťování skutkového stavu na prvním stupni však byly natolik rozsáhlé, že odvolací orgán prakticky plně převzal úkol orgánu prvního stupně, tj. zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (k tomu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47). V řízení a v rozhodnutí se tedy žalovaný nezaměřil na hodnocení rozhodnutí napadeného odvoláním, ale na rozsáhlé doplňování chybějících skutkových zjištění.

pokračování

[6] Přesto tím však nebyla zcela naplněna žalobcova procesní práva. Ze sdělení obou lékařů, z nichž žalovaný vycházel, neplyne, že úrazový mechanismus jako příčina žalobcových zdravotních potíží je vyloučen. Soud dále postrádal ve skutkových zjištěních žalovaného přesný popis skutkového stavu – není zřejmé, jak prudkému pohybu mělo dojít. Rozhodnutí dále postrádá úvahu o tom, co vlastně žalovaný považuje za služební úraz ve smyslu § 100 zákona o služebním poměru, a co nikoli (významným vodítkem pro výklad pojmu „úraz“ je bohatá judikatura civilních soudů v oblasti pracovních úrazů). Nesprávně žalovaný naložil i s žalobcovými důkazními návrhy na výslech svědkyň J. a J. H.: místo výslechu si od svědkyň vyžádal pouze písemná vyjádření. Ani hodnocení těchto vyjádření nebylo pro krajský soud jednoznačné: zůstává otázkou, zda žalovaný hodnotil žalobcova tvrzení jako zcela nevěrohodná, a tedy nepravdivá, včetně vyjádření svědkyň, a měl tedy za to, že žalobci se dne 22. 8. 2012 ve službě nic nestalo, nebo zda dospěl k závěru, že špatné došlápnutí nelze považovat za původce žalobcových zdravotních obtíží.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítl důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nezákonnost spatřoval v tom, že krajský soud vycházel ze shodnosti § 133 „starého“ a § 190 „nového“ zákona o služebním poměru, ačkoli právní úprava odvolacího řízení podle „nového“ zákona je zcela odlišná, neboť neumožňuje odvolacímu orgánu, aby zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil orgánu prvního stupně k novému projednání (k tomu stěžovatel oproti rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Ads 134/2012 odkázal na rozsudky ze dne 4. 3. 2010, č. j. 3 Ads 112/2009 - 53, a ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 33/2013 - 31).

[8] Zároveň však krajský soud zrušil napadené rozhodnutí proto, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti; to činí jeho rozsudek vnitřně rozporným, a tedy nepřezkoumatelným. Stěžovatel je v dalším řízení vázán názorem krajského soudu a je na pochybách, jaký postup by měl dále zvolit: buď může sám doplnit důkazy ke zjištění skutkového stavu, a tedy nahradit činnost orgánu prvního stupně (to ale krajský soud zapovídá), nebo doplňovat dokazování nemůže (a pak není zřejmé, jak má dále postupovat).

[9] Stěžovatel nezaložil své závěry na sdělení obou lékařů, nýbrž vycházel z toho, že nebyla prokázána souvislost poškození zdraví s výkonem služby. Ani vyjádření svědkyň H. nehodnotil stěžovatel tak, jak uvádí krajský soud. Svědkyně sice nebyly vyslechnuty, ovšem žalobce poté, co stěžovateli dodal jejich vyjádření, již na jejich výslechu netrval, neprojevil zájem seznámit se se spisem a nepožadoval další doplnění dokazování.

[10] Nelze souhlasit s tím, že služební orgán učinil z opožděného hlášení služebního úrazu a absence přímých svědků překážku vlastního zjišťování skutkového stavu. Tento stav byl zjištěn již při prvotním sepisování záznamu o úrazu a zprávy o projednání škody na zdraví. Žalobci byla (či měla být) známa povinnost okamžitě nahlásit jakékoli poškození zdraví, byť by bylo banální, a uvést veškeré svědky (přímé i nepřímé). Pro stěžovatele je dostačující i pozdější prohlášení věrohodného svědka, který uvede, že si všiml například výrazu poškozené osoby zkřiveného bolestí. Podle stěžovatele nebyla prokázána

zejména časová souvislost poškození zdraví s výkonem služby či pro výkon služby. Při tak velkých bolestech trvajících více než hodinu (které žalobce podle jeho vlastních slov ochromovaly natolik, že nepomyslel na hlášení události svému nadřízenému) je vyloučeno, aby si byl jediný z velkého počtu kolegů na služebně této skutečnosti nevšiml, i kdyby už došlo k situaci, že se žalobce nikomu přímo nesvěřil. Dodatečně uvedené svědkyně, z nichž jedna je osobou blízkou žalobci a druhá její matkou, vyhodnotil stěžovatel jako nevěrohodné.

[11] Konečně stěžovateli není zřejmé, jak by měl přesněji popsat skutkový stav, k němuž podle žalobce došlo při výkonu služby. Výrazy jako „špatné došlápnutí“ a „lupnutí v zádech“ vyjadřují subjektivní prožitek žalobce, který byl v daném čase a místě sám a je jediný, kdo tento stav může popsat. Objektivně není v silách stěžovatele tento skutkový stav vyličit jinak, jednalo by se o pouhé spekulace. Podle stěžovatele by proto měl být rozsudek krajského soudu zrušen a věc by mu měla být vrácena k dalšímu řízení.

[12] Žalobce ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Zejména poukázal na to, že stěžovatel si nesprávně vykládá srovnání „staré“ a „nové“ úpravy odvolacího řízení, jak je provedl krajský soud. Výklad krajského soudu srovnání je ve prospěch stěžovatele, neboť umožňuje odvolacímu orgánu zhojit procesní vady orgánu prvního stupně – ovšem s výjimkou zásadních vad, které mají vliv na zákonnost rozhodnutí. Krajský soud nikde neuvádí, že má stěžovatel doplnit skutkový stav – pouze mu vrací věc k dalšímu řízení. Podle žalobce nelze závaznému názoru krajského soudu rozumět jinak, než že stěžovatel má změnit rozhodnutí vydané v prvním stupni a přiznat žalobci náhradu škody na zdraví. Za oprávněnou považuje žalobce výtku krajského soudu, že nebyl proveden výslech svědkyň (dodal, že stěžovatel jejich vyjádření pouze citoval, aniž je zřejmé, co z nich dovodil) a že stěžovatel vycházel prakticky výlučně ze zpráv lékařů.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba, která má potřebné vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v podané kasační stížnosti.

III. a) Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu stěžovatel spatřuje ve vnitřní rozpornosti, neboť podle krajského soudu by měl na jedné straně lépe zjistit skutkový stav, ale na druhé straně to dělat nemůže, protože by tím nahrazoval činnost orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud však této námitce nepřisvědčil: rozsudek krajského soudu sice používá některé věcně nesprávné argumenty (viz níže), to ale nebrání jeho přezkoumání v rámci kasačních důvodů.

pokračování

[15] Krajský soud stěžovateli vytkl, že svým úsilím při shromažďování podkladů pro rozhodnutí zcela nahradil činnost správního orgánu prvního stupně, což podle něj judikatura neumožňuje. V závěru odůvodnění svého rozsudku uvedl, že v řízení před služebním funkcionářem došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení, a to tím, že nebyl zjištěn skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti; to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto krajský soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení. Dodal, že právními názory vyslovenými v rozsudku je stěžovatel vázán.

[16] Je pravda, že z takto formulovaného odůvodnění není zcela zřejmé, jak přesně by měl stěžovatel v dalším řízení postupovat; v tom ještě ovšem nelze spatřovat projev nepřezkoumatelnosti. Formulace závazného právního názoru se v soudní praxi liší rozsudek od rozsudku: zatímco někdy soud přímo a konkrétně uvede, co má správní orgán v dalším řízení učinit (tj. např. zvážit žalobcovy důkazní návrhy a pro případ, že je neprovede, svůj postup zdůvodnit), jindy se soud (jako krajský soud v tomto případě) omezí na citaci § 78 odst. 5 s. ř. s. Vychází z toho, že právní názory, kterých by měl správní orgán v dalším řízení držet, jsou vyjádřeny výše v odůvodnění, kde se soud vypořádal s jednotlivými námitkami, případně s vadami, které zkoumá z úřední povinnosti. První z uvedených variant je jistě instruktivnější, ne vždy však nutná a účelná. Neformuluje-li soud takto přesně a své pokyny, nelze v tom spatřovat nezákonnost či nepřezkoumatelnost.

[17] Ani rozpor mezi povinností dokazovat a nemožností dokazovat, který stěžovatel namítá, tu není dán. Krajský soud nepoužívá ve svém rozsudku vždy stejný pojem pro stejnou skutečnost, což samo o sobě není vadou. Náměstka ředitele Krajského ředitelství Policie Moravskoslezského kraje, který ve věci rozhodl v prvním stupni, označuje jako „služební orgán“, „služební orgán prvního stupně“, „služebního funkcionáře“, „služebního funkcionáře prvního stupně“. Naproti tomu o řediteli Krajského ředitelství Policie Moravskoslezského kraje, který rozhodl o žalobcovu odvolání, hovoří důsledně jako o „žalovaném“.

[18] Bez zřetele k tomu však i žalovaný (stěžovatel v kasačním řízení) zůstává „služebním funkcionářem“ ve smyslu § 2 zákona o služebním poměru. Je tedy otázka, ke komu konkrétně se vztahuje shrnující formulace krajského soudu, podle níž „[v] řízení před služebním funkcionářem tudíž došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení, a to tím, že nebyl zjištěn skutkový stav, o němž nebyly důvodné pochybnosti“ – zejména s ohledem na to, že bezprostředně předcházející pasáž se týká pochybení samotného stěžovatele (ať už při vypořádání žalobcova důkazního návrhu na výsledcích svědkyň, nebo při hodnocení zpráv ošetřujících lékařů a písemných vyjádření navržených svědkyň).

[19] Nejvyšší správní soud hodnotí tyto závěry krajského soudu tak, že podle něj pochybili – tak či onak – služební funkcionáři v obou stupních. Ani jeden z nich nezjistil skutkový stav, o němž nebyly důvodné pochybnosti (v prvním stupni nebylo zjišťováno dle krajského soudu prakticky vůbec; v druhém stupni zjišťováno sice bylo, ale ne vždy správně, a zjištěné nebylo správně hodnoceno). Navíc ale – a to je vyjádřeno jednoznačně – stěžovatel podle krajského soudu pochybil tím, že za služebního funkcionáře prvního stupně nepřípustně doplňoval dokazování.

[20] Krajský soud nedal najevo, že by si byl vědom rozdílů mezi konstrukcí odvolacího řízení podle „starého“ (§ 133) a podle „nového“ (§ 190) zákona o služebním poměru: naopak tvrdil, že obě dotčená ustanovení jsou shodná. Zdá se tedy, že nepřemýšlel nad tím, jestli stěžovatel bude moci v dalším řízení vůbec věcně rozhodnout, a o tom, kam se má ubírat nové řízení, pomlčel. To ovšem nečiní jeho rozsudek vnitřně rozporným a nepřezkoumatelným.

III. b) Námitka rozsahu dokazování v odvolacím řízení

[21] Stěžovatel důvodně poukazuje na to, že § 133 „starého“ a § 190 „nového“ služebního zákona nejsou shodné. Podle § 133 odst. 3 a 4 „starého“ zákona o služebním poměru mohl odvolací orgán změnit nebo zrušit napadené rozhodnutí, jinak měl odvolání zamítnout a rozhodnutí potvrdit. Zrušení a vrácení věci služebnímu funkcionáři, který je vydal, k novému projednání připadalo v úvahu tehdy, bylo-li to vhodnější zejména z důvodů rychlosti nebo hospodárnosti; služební funkcionář byl v takovém případě vázán právním názorem odvolacího orgánu. Naproti tomu § 190 odst. 8 „nového“ zákona o služebním poměru neumožňuje vrátit věc na první stupeň k dalšímu řízení. Toto ustanovení ukládá odvolacímu orgánu, aby napadené rozhodnutí změnil, nebo zrušil a řízení zastavil; jinak má odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.

[22] Tato nová koncepce odvolacího řízení je vedena zásadou procesní ekonomie a posiluje úlohu odvolacího orgánu, který musí ve věci definitivně rozhodnout. Zrušit rozhodnutí vydané v prvním stupni může odvolací orgán jen tehdy, zastaví-li současně řízení (tedy v situaci, kdy řízení vůbec nemělo být vedeno, respektive nemělo v něm být vydáno meritorní rozhodnutí). Má-li odvolací orgán za to, že ve věci měl být vysloven jiný výrok, je namístě rozhodnutí změnit [změnit jakkoli, i v neprospěch účastníka – tedy bez omezení, které pro obecné správní řízení stanoví § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů]. Ztotožní-li se odvolací orgán s výrokem, ale spatřuje-li přesto v napadeném rozhodnutí či řízení, které mu předcházelo, vady, je jeho povinností tyto vady sám odstranit a odvolání pak zamítnout.

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že rozsudek ve věci sp. zn. 6 Ads 134/2012 se vyslovil k postupu odvolacího orgánu podle „starého“ zákona o služebním poměru a nelze se jej dovolávat, je-li jeho argumentace navázána na podstatně jinou právní úpravu. V oné věci se soud přihlásil k obecné zásadě, podle níž odvolací orgán nemůže sám ve věci rozhodnout, je-li odůvodnění rozhodnutí v prvním stupni zcela nepřezkoumatelné nebo úplně chybí – tedy trpí-li rozhodnutí vydané v prvním stupni takovými vadami, že není vůbec možné přezkoumat jeho zákonnost či správnost. Soud má v nyní projednávané věci za to, že stěžovatel by svým postupem (tedy doplněním dokazování a definitivním rozhodnutím ve věci) neporušil zásadu dvojinstančnosti řízení ani podle dřívější právní úpravy, ke které se vyjadřoval rozsudek ve věci sp. zn. 6 Ads 134/2012. Rozhodnutí vydané v prvním stupni – ač trpí vadami – totiž obsahuje odůvodnění a jsou z něj zřejmé úvahy rozhodujícího služebního funkcionáře (jakkoli mohou být nesprávné).

pokračování

[24] To ale není tak podstatné; důležitější je, že v oné věci nebyl Nejvyšší správní soud vůbec konfrontován s nyní účinnou právní úpravou, která odvolacímu orgánu neumožňuje rušit napadené rozhodnutí a vracet věc orgánu prvního stupně k nápravě vad či k doplnění dokazování. K této otázce se Nejvyšší správní soud vyjádřil v novějším rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 33/2013 - 31, kde výslovně uvedl, že zákonodárce v § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru eliminoval zásadu dvojinstančnosti řízení ve věcech služebního poměru. Zároveň poukázal na judikaturu Ústavního soudu, podle níž taková úprava není protiústavní, neboť „právo na odvolání“ ve správním řízení není ústavně zaručeno.

[25] S takto vysloveným závěrem se soud ztotožňuje i v této věci. Stěžovatel nepochybil tím, že sám obstarával podklady a doplňoval dokazování. Ostatně nic jiného mu nezbývalo, hodlal-li odstranit vady v řízení na prvním stupni; zákon takový postup předpokládá. K tomu lze citovat i z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaného pod č. 1865/2009 Sb. NSS: *„Doplnění řízení ani dokazování provedené v rámci odvolacího řízení nelze považovat za nepřípustné, ani s ohledem na zásadu dvojinstančnosti. Tato zásada znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. Jestliže zákon umožňuje odvolacímu orgánu změnit rozhodnutí správce daně prvního stupně, a to i v neprospěch odvolatele, je tím zásada dvojinstančnosti do určité míry prolomena. To však plyne přímo ze zákona.“* Tyto závěry se týkaly daňového řízení, ovšem podstata problému je shodná. Zákon nikde nestanoví – a ani doktrinárně to nelze dovodit – jaký by měli mít služební funkcionář v prvním stupni a odvolací orgán podíl na dokazování. Není tedy možné spatřovat nezákonnost v tom, že odvolací orgán dokazoval „příliš intenzivně“.

III. c) Námitka týkající se podkladů pro rozhodnutí a hodnocení důkazů

[26] Obecně je třeba souhlasit s krajským soudem v tom, že skutkový stav ve správním řízení nebyl zjištěn řádně, stěžovatel důsledně nerespektoval procesní pravidla a v napadeném rozhodnutí chybějí úvahy, kterými byl stěžovatel veden, respektive jsou projevené úvahy nesprávné. Nejvyšší správní soud se však neztotožnil s některými dílčími argumenty, které vedly krajský soud k jeho závěrům, a považoval za potřebné je korigovat. Tato námitka je proto důvodná jen zčásti.

[27] Jak už uvedl krajský soud, podle § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru je služební funkcionář povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. V tomto typu řízení netíží účastníka důkazní břemeno, neboť je věcí služebního funkcionáře, aby sám zjistil rozhodné skutečnosti. Na rozdíl od krajského soudu však Nejvyšší správní soud nepokládá za důvod, pro který žalobce neuspěl se svou žádostí, skutečnost, že neunesl důkazní břemeno. Je pravda, že stěžovatel, stejně jako služební funkcionář v prvním stupni, použil formulaci *„ze strany odvolatele nebylo prokázáno, že ke škodní události došlo při plnění služebních úkolů nebo v souvislosti s ním“*. Na rozdíl od služebního funkcionáře v prvním stupni však stěžovatel v odvolacím řízení

shromažďoval z vlastní iniciativy podklady, které považoval za potřebné pro rozhodnutí, a kromě vlastních žalobcových tvrzení zachycených v záznamu o úrazu hodnotil i tyto podklady. Zmíněnou formulaci tedy nelze pokládat za projev stěžovatelova přesvědčení o tom, že žalobce v řízení nese důkazní břemeno, protože průběh odvolacího řízení (na rozdíl od řízení v prvním stupni) takový závěr popírá. Ve skutečnosti má formulace stejný význam, jako kdyby stěžovatel uvedl „*v řízení nebylo prokázáno, že...*“.

[28] Není zřejmé, kam krajský soud mířil svou výtkou, že stěžovatel přesně nepopsal skutkový stav (popis žalobce, který užil pojmy „*špatné došlápnutí*“ a „*lupnutí v zádech*“, považoval za nejednoznačný). Soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že pokud žalobce nebyl s to popsat skutkový děj přesněji a neučinil tak ani před lékaři, lze stěžít takový popis žádat od osoby třetí, která u děje nebyla.

[29] Nelze přisvědčit krajskému soudu ani v tom, že stěžovatel učinil z opožděného hlášení služebního úrazu a absence přímých svědků překážku zjišťování skutkového stavu, resp. že stěžovatel v důsledku těchto skutečností znemožnil žalobci, aby prokázal svá tvrzení. Opožděné hlášení služebního úrazu není překážkou zjišťování skutkového stavu, ale představuje určitou komplikaci. Tu nezpůsobil stěžovatel, ale sám žalobce, který sice hned po úrazu volal partnerce, na ulici hovořil s její matkou a více než hodinu pak ještě pracoval v kanceláři, ale nepomyslel na to, aby úraz oznámil nadřízenému (ať už proto, že svému špatnému došlápnutí nepřikládal význam, jak je uvedeno v jím podepsaném záznamu o úrazu, nebo proto, že byl ochromen bolestí, jak později uvedl v odvolání – což se zároveň vylučuje).

[30] Pokud by žalobce svůj úraz bezodkladně ohlásil, jak mu to podle všeho ukládá služební předpis, neměl by ani stěžovatel důvod k pochybám, které vyjádřil ve svém rozhodnutí – totiž zda je příčinou bolesti zad špatné došlápnutí při výkonu služby, nebo špatné došlápnutí mimo výkon služby. To ale neznamená, že za této situace by nebylo možné řádně zjistit skutkový stav, a takový stěžovatelův postoj nelze z jeho rozhodnutí vyčíst. Naopak stěžovatel si ke zjištění skutkového stavu vyžádal další listiny, a to vyjádření od ošetřujících lékařů a vyjádření svědků navržených žalobcem.

[31] Krajský soud správně podotkl, že ani jeden z lékařů zcela nevyloučil, že na počátku žalobcových potíží mohl stát úraz. Lékaři MUDr. I. Š. a MUDr. V. F. ve svých vyjádřeních uvedli, že žalobce sám se nezmínil o žádném prudkém pohybu (uklouznutí, zakopnutí, pádu či úderu), a proto se dle názoru lékařů jedná o běžné onemocnění, resp. akutní projev prokázaných změn na bederní páteři, s nimiž se žalobce v nedávné minulosti dlouhodobě léčil a dva roky pobýval v pracovní neschopnosti. Nejde zde ovšem o odborné medicínské hodnocení, pouze o prostý logický závěr založený na tom, že žalobce nepřišel do ordinace „s úrazem“.

[32] Mechanismus, v jehož důsledku se u žalobce (opět – viz předchozí pracovní neschopnost) projevila akutní bolest zad, by mohlo vysvětlit jen odborné vyjádření, případně znalecký posudek. V souvislosti s tím je ale důležité, aby stěžovatel vymezil, co vlastně považuje za služební úraz (to dosud neudělal a krajský soud mu to právem vytkl). K tomu lze odkázat na judikaturu Nejvyššího soudu k otázce pracovních úrazů. Podle usnesení Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 21 Cdo 1235/2011 ze dne 5. 10. 2011 se

pokračování

pracovním úrazem rozumí takové poškození zdraví zaměstnance, jehož příčinou byl skutkový děj, který má charakter úrazového děje, tedy že k poškození zdraví došlo následkem působení zevních vlivů (fyzické či psychické přetížení – trauma), které byly svou povahou krátkodobé, náhlé a násilné; přitom musí jít o příčinu podstatnou, důležitou a značnou. (Konkrétně šlo v této věci o degenerativní poškození meziobratlových plotének.)

[33] Rovněž je třeba souhlasit s krajským soudem v tom, že ze stěžovatelova rozhodnutí není zřejmé, proč žalobce se svou žádostí neuspěl: jestli proto, že tvrzená událost (špatné došlápnutí a lupnutí v zádech) se mu podle stěžovatele vůbec nepříhodovala v průběhu služby, ale později – nebo proto, že žalobce sice cestou na prověrku v ulici U Tírny špatně došlápl, ale tuto událost, která posléze vedla k bolesti v zádech, nepovažuje stěžovatel za služební úraz. Pro žádný z těchto závěrů však stěžovatel dosud nemá dostatek skutkových podkladů ani právních argumentů.

[34] Žalobce k prokázání své verze navrhl výslech své partnerky, které krátce po události telefonoval, a její matky, kterou při návratu na pracoviště potkal a řekl jí, co se mu přihodilo. Stěžovatel si vyžádal písemná vyjádření obou navržených svědkyň a jejich obsah reprodukoval v odůvodnění rozhodnutí. Nijak jej však nehodnotil, ani z něj nevyvozoval žádné závěry; už tím pochybil, protože skutkové podklady nemají být pouze zakládány do spisu a citovány v rozhodnutí, ale na jejich základě má být vedena argumentace, která potvrzuje či vyvrací stanovisko účastníka.

[35] Zejména se ale stěžovatel nijak nevyjádřil k důkaznímu návrhu na výslech svědkyň. Jistě nebyl povinen jej provést; v takovém případě ale měl uvést, proč to nepovažuje za nutné. V rozhodnutí žádná taková zmínka není. To, že stěžovatel vyhodnotil obě svědkyně jako nevěrohodné, se objevuje až v kasační stížnosti, a to bez bližšího zdůvodnění. Nejvyšší správní soud připomíná, že pouhý fakt, že svědek je osobou blízkou účastníkovi, z něj ještě nečiní nedůvěryhodnou osobu.

[36] Stejně tak až v kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že žalobce poté, co se seznámil s písemným vyjádřením svědkyň, již na jejich výslechu netrval. Tato argumentace je nelogická. Žalobce se nemusel s vyjádřením svědkyň seznamovat, neboť je stěžovateli sám dodal. Když byl pozván na jednání poradní komise, která se měla zabývat jeho odvoláním, opakovaně se omluvil, a i jeho zástupce dal najevo, že se jednání účastnit nebude. Tento projev vůle však nelze vykládat jako stažení návrhu na výslech svědkyň. Účastník správního řízení má sice právo klást svědkům otázky, ale nemá tomu odpovídající povinnost. Nelze ani čekat, že svůj důkazní návrh bude uplatňovat opakovaně: stačí, pokud jej nikdy nevzal zpět.

V. Závěr

[37] Nejvyšší správní soud se neztotožnil se všemi závěry krajského soudu; dal mu však za pravdu v podstatě věci, tedy v tom, že v řízení před stěžovatelem nebyl řádně zjištěn skutkový stav a dosud shromážděné podklady ani na nich vystavěná argumentace neposkytují dostatečnou oporu pro závěr, že žalobce neutrpěl služební úraz a že mu bezpečnostní sbor neodpovídá za škodu. Proto Nejvyšší správní soud v potřebné míře

opravil závěry krajského soudu a kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. Pro stěžovatele je v dalším řízení závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[38] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého 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. Úspěšný žalobce byl v kasačním řízení zastoupen advokátem, který dne 27. 4. 2015 podal vyjádření ke kasační stížnosti; za tento úkon právní služby náleží žalobci náhrada ve výši 4114 Kč [3100 Kč za úkon podle § 11 odst. 1 písm. d), § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif); 300 Kč jako náhrada hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; 714 Kč jako výše daně z přidané hodnoty, k jejíž úhradě je žalobcův zástupce povinen].

[39] Naopak za úkon právní služby, který by měl být žalobci hrazen, nelze považovat převzetí a přípravu zastoupení v kasačním řízení, jestliže advokát zastupoval žalobce již v řízení o správní žalobě. Obě řízení spolu těsně souvisejí; ačkoli předmětem kasačního řízení je přezkum rozhodnutí krajského soudu, zatímco předmětem řízení o žalobě je přezkum správního rozhodnutí, jde tu stále o právní hodnocení týchž otázek, pouze v jiném stupni řízení u správních soudů (srov. k tomu v obdobné otázce zastupování v dovolacím řízení usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 2. 2014, sp. zn. 23 Cdo 2136/2013)

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

V Brně dne 20. srpna 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu