



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobkyně: **Bc. P. L., LL.M.**, zast. doc. JUDr. et Mgr. Janem Brázdou, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **policejní prezident**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7 o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2021, č. j. 55 Ad 33/2020 - 94,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba na ochranu proti nečinnosti žalovaného v řízení o odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „služební funkcionář“) ze dne 16. 7. 2015, č. 3891/2015.

[2] Tímto rozhodnutím služební funkcionář propustil stěžovatelku ze služebního poměru z důvodu dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), neboť není osobnostně způsobilá k výkonu služby. Stěžovatelka proti rozhodnutí služebního funkcionáře podala odvolání, v němž zejména namítala, že služební funkcionář záměrně nezahájil řízení o jejím propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru z důvodu její zdravotní

nezpůsobilosti, a to přestože měl k dispozici posudek o zdravotní nezpůsobilosti stěžovatelky k výkonu služby. Žalovaný podané odvolání rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016, č. j. PPR-23034-44/ČJ-2015-990131, zamítl a rozhodnutí služebního funkcionáře potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou u krajského soudu, který rozsudkem ze dne 20. 8. 2019, č. j. 48 A 91/2016 - 91, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že zákon o služebním poměru nevyklučuje, aby k ukončení služebního poměru došlo z více důvodů souběžně. Pokud je tedy současně naplněno více důvodů k propuštění příslušníka ze služebního poměru, měl by služební funkcionář rozhodnout o jeho propuštění ze všech těchto důvodů, nebrání-li takovému postupu konkrétní skutkové okolnosti. Krajský soud se v uvedeném rozsudku rovněž zabýval žalobními námitkami směřujícími proti závěru o pozbytí osobnostní způsobilosti stěžovatelky, které shledal nedůvodnými. Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 327/2019 - 109, č. 3967/2020 Sb. NSS, zamítl, přičemž potvrdil závěry krajského soudu. 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, je povinen zkoumat naplnění obou důvodů, zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a příslušníka případně propustit z obou důvodů.

[5] Žalovaný v reakci na zrušující rozsudek krajského soudu č. j. 48 A 91/2016 - 106, věc znovu projednal a rozhodnutím ze dne 5. 12. 2019, č. j. PPR-23034-124/ČJ-2015-990131, změnil prvostupňové rozhodnutí služebního funkcionáře tak, že se stěžovatelka propouští ze služebního poměru příslušnice policie podle § 42 odst. 1 písm. h) a j) zákona o služebním poměru, neboť podle lékařského posudku o zdravotní způsobilosti k výkonu služebního místa ze dne 24. 6. 2015, kterým jí byla stanovena zdravotní klasifikace „D“, dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby, a současně podle závěru psychologa Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 13. 5. 2015, č. j. KRPA-133155-1/ČJ-2015-0000PL, který byl v přezkumném řízení potvrzen závěrem vedoucího psychologa Policie České republiky ze dne 24. 6. 2015, č. j. PPR-16719-10/ČJ-2015-990762, není osobnostně způsobilá k výkonu služby v policii.

[6] Proti novému rozhodnutí žalovaného stěžovatelka opět podala žalobu ke krajskému soudu, který ji rozsudkem ze dne 22. 4. 2020, č. j. 51 Ad 1/2020 - 206, shledal důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Podle krajského soudu žalovaný v řízení pochybil, neboť doplnil jako důvod pro propuštění stěžovatelky ze služebního poměru i důvod dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, aniž měl tuto skutečnost bez důvodných pochybností prokázat procesně použitelným důkazem. Pro další řízení proto uložil žalovanému, aby si sám (neshledá-li výjimečně důvody pro vrácení věci služebnímu funkcionáři) opatřil platné a aktuální podklady k posouzení zdravotní způsobilosti stěžovatelky tak, aby byl dodržen požadavek uvedený v § 44 odst. 5 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o specifických zdravotních

pokračování

službách“), i zásada rozhodování dle skutkového a právního stavu ke dni vydání rozhodnutí. Podle výsledku posouzení aktuálního zdravotního stavu stěžovatelky pak měl žalovaný v novém rozhodnutí případně doplnit důvod pro propuštění stěžovatelky i podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. S ohledem na riziko, že stěžovatelka by mohla v novém řízení stejně tak zpochybnit i aktuální platnost závěrů o své osobnostní nezpůsobilosti, a též na zásadu materiální pravdy krajský soud žalovanému doporučil, aby obdobně ověřil též přetrvávající platnost závěrů psychologického zkoumání.

[8] Krajský soud současně poznamenal, že i když se z hlediska navazujících řízení na stěžovatelku s ohledem na předběžnou vykonatelnost prvostupňového rozhodnutí služebního funkcionáře nahlíží, jako by již příslušnicí policie nebyla, pro účely samotného řízení ve věci jejího propuštění a s ním souvisejících procesních úkonů je třeba plně respektovat skutečnost, že stěžovatelka nebyla do vydání napadeného rozhodnutí pravomocně propuštěna ze služby. Krajský soud také poznamenal, že zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře 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 střídmejšímu využívání možnosti zrušení prvostupňového rozhodnutí služebního funkcionáře a vrácení věci k novému projednání, než jak je to předpokládáno v řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

[9] V reakci na tento druhý zrušující rozsudek krajského soudu č. j. 51 Ad 1/2020 - 206 pokračoval žalovaný v odvolacím řízení, které usnesením ze dne 20. 5. 2020 přerušil do doby, než bude na základě lékařské prohlídky zjištěno, zda je stěžovatelka zdravotně způsobilá k výkonu služby v bezpečnostním sboru. Posléze žalovaný přípisem ze dne 21. 7. 2020 stěžovatelce sdělil, že v řízení pokračuje, protože se nedostavila k lékařské prohlídce; současně uvedl, že na ni bude nadále nahlíženo jako na zdravotně nezpůsobilou k výkonu služby. Usnesením ze dne 30. 7. 2020 znovu žalovaný řízení přerušil, a to do doby, než bude na základě zjišťování osobnostní způsobilosti posouzeno, zda je stěžovatelka osobnostně způsobilá k výkonu služby v policejním sboru. Přípisem ze dne 11. 8. 2020 žalovaný vyzval stěžovatelku k podrobení se zjišťování osobnostní způsobilosti k výkonu služby; to ovšem stěžovatelka odmítla a v podání ze dne 19. 8. 2020 uvedla, že výzvu považuje za irelevantní a žádného zjišťování osobní způsobilosti, resp. zdravotního stavu, se nezúčastní, a to ani v budoucnu.

[10] V mezidobí stěžovatelka podáním ze dne 28. 7. 2020 požádala o uplatnění opatření proti nečinnosti žalovaného ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu s tím, že žalovaný „nejenže nedodrží lhůty, ale 5 let neumí zákonným způsobem propustit policistu, jak již 3x naznažily soudy“. Ministr vnitra usnesením ze dne 18. 8. 2020, č. j. MV-120353-5/SO-2020, žádosti stěžovatelky nevyhověl, neboť běh lhůt byl dvakrát přerušen (viz výše) a lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání tedy dosud neuplynula. Následně žalovaný opětovně vyzval žalobkyni ke zjišťování osobnostní způsobilosti a stanovil jí nový termín, kdy by se měla osobně dostavit, což stěžovatelka odmítla a podala žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[11] V žalobě stěžovatelka rozporovala právě postup žalovaného, který přerušil řízení o odvolání – a to do doby posouzení zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti stěžovatelky. Podle jejího názoru si tím chce žalovaný vynutit zajištění důkazu, který použije ve svém budoucím rozhodnutí. Jediným správným řešením je však zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře, čemuž se žalovaný brání a snaží se co nejvíce protahovat řízení s tím, že ho stěžovatelka sama ukončí z důvodu nedostatku finančních prostředků. Navrhla proto, aby byla žalovanému uložena povinnost vydat rozhodnutí o odvolání ve věci jejího propuštění ze služebního poměru, a to ve lhůtě 10 dnů od právní moci rozsudku.

[12] Krajský soud konstatoval, že lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání činí podle § 190 odst. 8 věty první zákona o služebním poměru 90 dnů. Vzhledem k tomu, že krajský soud v posuzované věci rozhodnutí žalovaného dvakrát zrušil, je nutno tuto lhůtu pro vydání rozhodnutí nově počítat od právní moci druhého zrušujícího rozsudku č. j. 51 Ad 1/2020 - 206, která nastala dne 23. 4. 2020. A přestože od tohoto dne již uplynula doba významně přesahující 90 dnů, považoval krajský soud za podstatné, že řízení bylo přerušeno; v takovém případě totiž lhůta pro vydání rozhodnutí neběží. Okamžikem druhého přerušení řízení uplynula z devadesátidenní lhůty pro vydání rozhodnutí pouze necelá polovina a pro posouzení důvodnosti žaloby bylo tedy rozhodující, zda přerušení řízení bylo důvodné či nikoli; viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 7 Ans 10/2012 - 46, č. 3013/2014 Sb. NSS.

[13] Podle názoru rozšířeného senátu skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu o přerušení řízení je vyloučeno z přezkoumání soudem v řízení o žalobách proti rozhodnutím, nesouvisí s povinností soudu v řízení na ochranu proti nečinnosti zabývat se k žalobní námitce otázkou, zda řízení je přerušeno důvodně. Přitom právě důvodnost dvojího přerušení řízení stěžovatelka v žalobě zpochybňovala, avšak krajský soud jejím námitkám nepřisvědčil a odmítl, že by žalovaný postupoval rozporně a neúčelně přerušil řízení dvakrát z téhož důvodu. Připomněl, že první přerušení řízení bylo odůvodněno potřebou posoudit zdravotní způsobilost stěžovatelky, zatímco druhé potřebou posoudit její osobnostní způsobilost. V prvním případě žalovaný aplikoval § 43 odst. 7 a 8 zákona o specifických zdravotních službách a sdělil stěžovatelce, 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 stěžovatelku opakovaně vyzýval, aby se dostavila k posouzení osobnostní způsobilosti psychologem. V tomto ohledu byl žalovaný vázán právním názorem vysloveným krajským soudem ve druhém zrušujícím rozsudku č. j. 51 Ad 1/2020 - 206, a to přesto, že s ním nesouhlasil a podal proti němu kasační stížnost (viz dále).

[14] Žalovaný byl povinen postupovat v souladu s uvedeným pravomocným rozsudkem krajského soudu, který ho zavázal, aby rozhodl na základě skutkového a právního stavu k datu vydání nového rozhodnutí. Za tímto účelem si měl žalovaný opatřit aktuální podklady týkající se zdravotní a osobnostní způsobilosti žalobkyně. Otázky zdravotní a osobnostní způsobilosti představují tzv. předběžnou otázku ve smyslu § 57 správního

pokračování

řádu, tj. otázku, kterou žalovaný není oprávněn posoudit sám. Přerušení řízení do vyřešení těchto otázek proto podle názoru krajského soudu nebylo nedůvodné nebo neúčelné. A dodal, že je na žalovaném, jaké procesní nástroje mu právní řád poskytuje ke zdárnému vyřešení předběžné otázky týkající se osobnostní způsobilosti stěžovatelky, a zvážil, zda je s ohledem na okolnosti přiměřené např. uložení pořádkové pokuty (§ 62 správního řádu) nebo předvedení (§ 60 správního řádu). Pokud by ani za využití těchto procesních nástrojů nebylo možné v důsledku nesoučinnosti stěžovatelky 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 stěžovatelky oproti stavu zjištěnému v roce 2015, a to jen na základě všech podkladů založených ve spise.

[15] Ve světle těchto skutečností krajský soud uzavřel, že ačkoli je jasné, že žalovaný nebude moci stěžovatelku vyzývat k součinnosti a zároveň ponechávat řízení přerušené „donekonečna“, nelze dobu přerušení řízení shledat nepřiměřenou či excesivní. Nehledě na to, že nedodržení lhůt, resp. ochrany proti nečinnosti se nemůže dovolávat ten, kdo ji způsobil. Má-li zjištěná nečinnost svůj původ ve způsobu, jakým vystupuje v řízení jeho účastník – zde: stěžovatelka, která se odmítá podrobit zjišťování osobní způsobilosti, nejde o nečinnost správního orgánu a nelze se proti ní úspěšně dovolávat ochrany. Krajský soud proto podanou žalobu zamítl jako nedůvodnou dle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a další podání stěžovatelky

[16] V kasační stížnosti zrekapitulovala stěžovatelka průběh řízení ve věci jejího propuštění ze služebního poměru a vedla polemiku s odůvodněním zrušujícího rozsudku krajského soudu ze dne 22. 4. 2020, č. j. 51 Ad 1/2020 - 206, jehož závěry má za nejednoznačné zejména stran toho, zda je nadále policistkou a svědčí ji povinnost podrobit se vyšetření za účelem ověření zdravotní nebo osobnostní způsobilosti k výkonu služby. S tímto se krajský soud dle stěžovatelky nijak nevypořádal a pominul rovněž to, zda žalovaný neměl správně postupovat tak, že odvoláním napadené rozhodnutí služebního funkcionáře zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Stěžovatelka nezpůsobila to, že žalovaný ve věci jejího služebního poměru dosud nerozhodl, neboť rozhodnout dle jejího názoru mohl a měl – a to shora uvedeným způsobem; to znamená, že měl zrušit odvoláním napadené rozhodnutí služebního funkcionáře, které bylo od počátku nezákonné. Pokud to žalovaný odmítá, nelze tvrdit, že za jeho nečinností stojí stěžovatelka tím, že se neúčastní požadovaného psychologického vyšetření. Podle názoru stěžovatelky se jedná jen o zástupný důvod k tomu, aby ji žalovaný donutil k zajištění důkazu, který mu v odůvodnění druhého zrušujícího rozsudku uložil krajský soud; ten ovšem nenařídil, jakým způsobem má žalovaný důkaz zajistit a ani to podle stěžovatelky není v jeho pravomoci. Nelze jí proto hrozit předvedením ani uložení pořádkové pokuty, jak v nyní napadeném rozsudku uvedl krajský soud. Dle jejího názoru je zde důvodná obava, že přerušení řízení může být velmi dlouhé a je možné, že s tím žalovaný počítal.

[17] V závěru kasační stížnosti pak stěžovatelka znovu zopakovala, že není v pravomoci soudu nařizovat stranám, jakým způsobem si mají obstarat důkazy – zde důkazy ohledně její zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti. Navíc zjišťování osobnostní způsobilosti stěžovatelky v současné době nevypovídá nic o jejím stavu v době, kdy byla propuštěna ze služebního poměru. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popsal průběh řízení ve věci propuštění stěžovatelky ze služebního poměru - a to včetně závazného právního názoru uvedeného ve zrušujícím rozsudku krajského soudu ze dne 22. 4. 2020, č. j. 51 Ad 1/2020 – 206, který mu uložil doplnit skutkový stav věci o lékařský posudek platný k datu vydání nového odvolacího rozhodnutí; současně mu doporučil, aby obdobně ověřil též přetrvávající platnost závěrů psychologického zkoumání. V intencích uvedeného žalovaný postupoval, avšak v důsledku neochoty stěžovatelky dostavit se ke zjišťování zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti je předmětné řízení stále důvodně přerušeno, jak uzavřel krajský soud. S jeho rozsudkem se žalovaný ztotožnil a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[19] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, v níž setrvala na svých argumentech a uvedla, že postup žalovaného považuje za účelový a obstrukční, neboť měl možnost odvoláním napadené rozhodnutí služebního funkcionáře zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Tím by se stěžovatelka bezpochyby stala policistkou, „byla by zařazena na překážky podle zákona o služebním poměru a pak by měla povinnost se dostavit na vyšetření osobnostní způsobilosti a následně by bylo rozhodováno znova a o jejím případném propuštění, ale již na podkladě zkušeností a stanovisek, které vyplývají z tohoto řízení a z rozsudku soudů“. Následně Nejvyššímu správnímu soudu stěžovatelka svá tvrzení ještě doplnila s tím, že je v jejím případě je na místě postupovat stejně jako u pprap. J. S., jehož propuštění ze služebního poměru příslušníka Vězeňské služby České republiky zrušil ministr spravedlnosti rozhodnutím ze dne 22. 11. 2018, č. j. MSP-21/2018-SJL-SNK/12, a řízení o propuštění zastavil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné a stěžovatelka je ve smyslu ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupena. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k následujícímu závěru.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Podstatou projednávané věci je posouzení postupu krajského soudu, který stěžovatelkou podanou žalobu zamítl s tím, že žalovaný jako odvolací orgán ve věci propuštění stěžovatelky ze služebního poměru není nečinný. Argumentace stěžovatelky stojí na tom, že žalovaný – poté, co bylo jeho rozhodnutí o odvolání podruhé zrušeno krajským soudem – nedůvodně přerušil řízení za účelem zjišťování zdravotní, resp.

pokračování

osobnostní způsobilosti stěžovatelky, namísto toho, aby zrušil napadené rozhodnutí služebního funkcionáře a celou věc mu vrátil k dalšímu řízení, příp. řízení zastavil.

[23] Nejvyšší správní soud sdílí stejný názor jako krajský soud a tvrzení stěžovatelky, že žalovaný odvolací orgán je nečinný, považuje za nedůvodné a odporující skutkovému i právnímu stavu věci; ten je ze strany stěžovatelky v podstatě přehlížen ve zjevné snaze obnovit její služební poměr příslušnice policie se všemi z toho vyplývajícími nároky, včetně nároku na doplacení služebního příjmu podle § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru.

[24] Stěžovatelka byla ze služebního poměru propuštěna rozhodnutím služebního funkcionáře ze dne 16. 7. 2015, č. 3891/2015, s odkazem na důvod dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Podle § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru platí, že při propuštění příslušníka podle odst. 1 písm. a) až k) skončí jeho služební poměr dnem doručení rozhodnutí o propuštění. Stěžovatelka sice proti rozhodnutí služebního funkcionáře podala odvolání, avšak toto odvolání nemá odkladný účinek – viz § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru. Je tedy evidentní, že stěžovatelka není policistkou, a to ani pro účely odvolacího řízení ve věci jejího propuštění ze služebního poměru, jak mylně uvedl krajský soud v odůvodnění rozsudku ze dne 22. 4. 2020, č. j. 51 Ad 1/2020 - 206; tento rozsudek žalovaný napadl kasační stížností, jak již bylo avizováno výše (bod [13]), a Nejvyšší správní soud jí shledal důvodnou rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 5 As 147/2020 - 167.

[25] Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 22. 4. 2020, č. j. 51 Ad 1/2020 - 206, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť s ohledem na nastalou procení situaci, jakož i specifika pramenící z právní úpravy řízení o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru podle zákona o služebním poměru je zřejmé, že se v tomto řízení nemůže uplatnit obecná zásada, podle níž odvolací správní orgán vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí. Právně na ní přitom krajský soud postavil základ svého zrušujícího rozsudku, kterým uložil žalovanému, aby si opatřil platné a aktuální podklady k posouzení zdravotní způsobilosti stěžovatelky a současně ověřil i její osobnostní způsobilost (platnost závěrů psychologického zkoumání).

[26] Uvedený náhled na věc není správný a Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na odůvodnění svého shora zmíněného rozsudku ze dne 30. 9. 2021, č. j. 5 As 147/2020 - 167: „Naopak, vzhledem k tomu, že dnem doručení prvostupňového rozhodnutí o propuštění dle § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru u většiny důvodů propuštění končí, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí (byť nepravomocnému) nemá odkladný účinek, může odvolací řízení, během něhož již odvolatel není příslušníkem bezpečnostního sboru, sloužit „pouze“ k přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o propuštění k datu, kdy se stalo účinným, tedy podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době doručení tohoto rozhodnutí. To neznamená, že by odvolací orgán nebyl oprávněn v odvolacím řízení doplňovat dokazování, které dosud provedl služební funkcionář v prvním stupni, měl by tak však činit, jako stěžovatel v nyní posuzované věci, za účelem zjištění (upřesnění) skutkového stavu (včetně zdravotní způsobilosti), který tu byl ke dni propuštění příslušníka ze služebního poměru.“

[27] Obdobně argumentovala v kasační stížnosti i sama stěžovatelka, která polemizovala se závěry druhého zrušujícího rozsudku krajského soudu č. j. 51 Ad 1/2020 - 206 a namítla, že zjišťování její osobnostní způsobilosti v současné době nevypovídá nic o jejím stavu v době, kdy byla propuštěna ze služebního poměru. Na druhou stranu, i když rozsudek krajského soudu č. j. 51 Ad 1/2020 - 206 neobstál a byl zrušen Nejvyšším správním soudem, nelze žalovanému vyčítat, že se jím v rozhodné době řídil. Jak správně uvedl již krajský soud v nyní souzené věci, žalovaný byl vázán právním názorem vysloveným v rozsudku č. j. 51 Ad 1/2020 - 206; viz § 78 odst. 5 s. ř. s.: *„Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.“*

[28] Skutečnost, že žalovaný proti uvedenému rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, na tom nic nemění, neboť jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49, č. 1255/2007 Sb. NSS, samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá na plnění povinností správním orgánem žádný vliv.

[29] Jinými slovy, bylo povinností žalovaného pokračovat v odvolacím řízení a řídit se přitom právním názorem krajského soudu, jenž ho jednoznačně zavázal k tomu, aby rozhodl na základě aktuálního skutkového a právního stavu věci. Žalovaný proto zcela pochopitelně přistoupil k přerušení řízení a vyzval stěžovatelku, aby se dostavila ke zjišťování své zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti, což odmítla. Za těchto okolností tedy stěžovatelka nemůže důvodně namítat, že žalovaný je nečinný a dosud o jejím odvolání nerozhodl. A tvrdí-li stěžovatelka v kasační stížnosti, že žalovaný měl zrušit odvoláním napadené rozhodnutí služebního funkcionáře, nelze než připomenout smysl a účel žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Ten tkví v eliminaci případných průtahů v řízení před správním orgánem, jehož účelem je vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a proto je v rámci tohoto žalobního typu posuzováno toliko to, zda je žalovaný správní orgán opravdu povinen vydat rozhodnutí či osvědčení, anebo nikoli. Tomu musí odpovídat též výrok, v němž je soud oprávněn uložit správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, v žádném případě však není oprávněn správní orgán zavázat k vydání rozhodnutí určitého obsahu – tedy k tomu, jak konkrétně má být činný; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2004, č. j. 7 Afs 33/2003 - 80, č. 456/2005 Sb. NSS.

[30] Úvaha ohledně možného způsobu ukončení řízení náleží správnímu orgánu, který vede příslušné správní řízení – zde: žalovanému, jemuž nelze vyčítat, že se v souladu se závěry zrušujícího rozsudku krajského soudu č. j. 51 Ad 1/2020 - 206 sám snažil opatřit platné a aktuální podklady k posouzení zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti stěžovatelky v rámci odvolacího řízení. Skutečnost, že žalovaný nepřistoupil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí a neuložil opatření daných podkladů služebnímu funkcionáři, přitom nelze vnímat jako svévolný postup, nýbrž jako postup odpovídající procesní ekonomii, jakož i tomu, jaké dopady jsou spojeny se zrušením rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru – viz § 44 zákona o služebním poměru, podle něhož *„dojde-li ke zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru příslušníka, jeho služební poměr trvá se všemi nároky.“*

pokračování

[31] Nejvyšší správní soud v této souvislosti v rozsudku ze dne 30. 9. 2021, č. j. 5 As 147/2020 - 167, velmi případně poznamenal následující: „*Pokud toto rozhodnutí o propuštění v rámci odvolacího přezkumu obстоjí v tom smyslu, že odvolací orgán (nadřízený služební funkcionář) dle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru odvolání zamítne a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdí nebo pokud ho dle téhož ustanovení změní např. tak jako stěžovatel v posuzované věci, tedy že k původnímu důvodu propuštění ze služebního poměru doplní další zákonný důvod, nabude sice teprve doručením odvolacího rozhodnutí rozhodnutí o propuštění ve smyslu § 182 odst. 1 zákona o služebním poměru právní moci, avšak na právním postavení odvolatele (propuštěného příslušníka) se tím již nic nezmění. Naopak, pokud odvolací orgán shledá propuštění ze služebního poměru dle skutkového a právního stavu ke dni propuštění nezákonným, odvoláním napadené rozhodnutí zruší a dle situace buď řízení zastaví, nebo věc vrátí služebnímu funkcionáři prvního stupně k novému projednání, v každém případě se však zrušením rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru dle § 44 zákona o služebním poměru odvolateli obnovuje služební poměr příslušníka se všemi z toho vyplývajícími nároky, včetně toho, že tento příslušník má dle § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru nárok na doplacení služebního příjmu ve výši odpovídající průměrnému služebnímu příjmu za dobu, po kterou nevykonával službu.*“

[32] Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že stěžovatelka příslušnicí policie není, neboť její služební poměr skončil dnem, kdy jí bylo doručeno rozhodnutí o propuštění, tj. prvostupňové rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 16. 7. 2015, a to bez ohledu na to, že proti němu podala odvolání. Toto odvolání nemá odkladný účinek, což ovšem neznamená, že by žalovaný v řízení o odvolání neměl v případě potřeby možnost obstarat si další důkazy dokládající zdravotní stav stěžovatelky ke dni jejího propuštění. Ačkoliv zákon o služebním poměru obsahuje zvláštní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, nejedná se zdaleka o úpravu komplexní, a i v tomto řízení se tedy podpůrně použije správní řád. Stěžovatelka sice již není policistkou, nicméně byla účastnicí odvolacího řízení a byla tedy v nezbytném rozsahu povinna poskytnout žalovanému potřebnou součinnost při zjišťování skutkového stavu věci (§ 50 odst. 2 správního řádu *in fine*), a to za situace, kdy až do vydání výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 147/2020 - 167 byl žalovaný povinen postupovat v tomto řízení podle závazného právního názoru krajského soudu vyjádřeného v rozsudku č. j. 51 Ad 1/2020 - 206, jakkoli se tento názor nyní ukázal být nesprávným.

[33] Stěžovatelka však žalovanému žádnou součinnost neposkytla, neboť se odmítla podrobit zjišťování své zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti. Přerušení řízení za účelem zjišťování zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti stěžovatelky nebylo zástupným důvodem, ale přímým důsledkem zrušujícího rozsudku krajského soudu č. j. 51 Ad 1/2020 - 206, jenž požadoval aktuální posouzení jejího zdravotního stavu, což opakovaně odmítla. Stěžovatelka se tedy nemůže důvodně dovolávat ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, na níž měla zcela zásadní vliv, jak správně uvedl již krajský soud v napadeném rozsudku; tento rozsudek, který je založený na důvodnosti přerušení řízení, plně obстоjí.

[34] Přerušení řízení bylo za dané situace v podstatě jediným možným řešením, a pokud vedlo k patové situaci, kdy žalovaný stěžovatelku opakovaně vyzýval, aby se podrobila zjišťování své zdravotní, resp. osobnostní způsobilosti, což stěžovatelka setrvale odmítala,

je pochopitelné, že *pro futuro* krajský soud naznačil žalovanému možnost využití příslušných procesních institutů k zajištění průběhu řízení – a sice předvedení či uložení pořádkové pokuty; nejedná se o hrozbu, jak uvádí stěžovatelka, ale o zajištění efektivního průběhu řízení, které přísluší žalovanému správnímu orgánu, jehož postup v odvolacím řízení odpovídal poměrně komplikované procesní situaci v dané věci.

[35] Lze tedy uzavřít, že žalovaný nebyl nečinný a krajský soud postupoval správně, pokud podanou žalobu stěžovatelky zamítl. Nic na tom nemění ani stěžovatelkou dodatečně uplatněný poukaz na to, že žalovaný měl postupovat stejně jako ministr spravedlnosti u pprap. S., v jehož případě bylo řízení o propuštění ze služebního poměru zastaveno. Jak již bylo zmíněno, v rámci nečinnosti žaloby se nelze domáhat vydání rozhodnutí konkrétního obsahu, nehledě na odlišné skutkové a právní okolnosti věci jmenovaného příslušníka vězeňské služby (jenž pozbytí osobnostní způsobilosti rozporoval předloženým posudkem soudního znalce s opačným závěrem, podjatostí úřední osoby podávající žádost o posouzení jeho způsobilosti atd.).

V. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na uvedené neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[37] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému žalovanému ovšem žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 1. října 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu