



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a Mgr. Josefa Straky ve věci

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

zastoupena advokátem doc. JUDr. et Mgr. Janem Brázdou, Ph.D., LL.M.
sídlem Malá 43/6, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Policejní prezident**
sídlem Strojnická 27, 170 00 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2019, č. j. PPR-23034-124/ČJ-2015-990131,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Rozhodnutím ředitele Krajského ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 7. 2015, č. 3891/2015 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“),

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

byla žalobkyně podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění zákona č. 32/2019 Sb. (dále jen „zákon o služebním poměru“) propuštěna ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky (dále jen „policie“), protože podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyla osobnostní způsobilost k výkonu služby.

2. K odvolání žalobkyně žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2019, č. j. PPR-23034-124/ČJ-2015-990131 (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že se žalobkyně propouští ze služebního poměru příslušnice policie podle § 42 odst. 1 písm. h) a j) zákona o služebním poměru, neboť podle lékařského posudku dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby a současně dle závěru psychologa bezpečnostního sboru není osobnostně způsobilá k výkonu služby u policie.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

3. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila žalobou podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) doručenou Krajskému soudu v Praze (dále jen „soud“ nebo též „krajský soud“) dne 10. 1. 2020. V žalobě namítala, že žalovaný rozšířil důvody k jejímu propuštění ze služebního poměru, ačkoliv řízení o zdravotním důvodu propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru nebylo v rozporu s ustanovením § 184 odst. 1 zákona o služebním poměru zahájeno. Ze znění tohoto ustanovení žalobkyně dovozuje, že rozšířit důvod k propuštění ze služebního poměru o tuto novou skutečnost mohl pouze správní orgán I. stupně. V této souvislosti žalobkyně odkázala na argumentaci žalovaného uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 327/2019-109, publikovaném pod č. 3967/2020 Sb. NSS.
4. Žalobkyně dále vytkla žalovanému, že postupoval podle již zrušené vyhlášky č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti, ve znění vyhlášky č. 46/2012 Sb. (dále jen „vyhláška o zdravotní způsobilosti“). Rovněž vyhláška 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“), je od 1. 1. 2013 neplatná stejně jako nařízení Ministerstva vnitra č. 48/2007. Postupem žalovaného došlo podle žalobkyně k faktické aplikaci § 131 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb. (dále jen „správní řád“), tj. k převzetí věci nadřízeným orgánem. Žalobkyně dále namítala, že v otázce její zdravotní způsobilosti vycházel žalovaný ze čtyři roky starého lékařského posudku z roku 2015, ač měl vycházet ze skutečností v době svého rozhodování, neboť zdravotní stav žalobkyně se mohl za čtyři roky zlepšit a umožnit jí návrat do služebního poměru. Aktuální posouzení zdravotního stavu žalobkyně nemůže nahradit vyjádření autora lékařského posudku z roku 2015, MUDr. P., neboť stále jde o závěry o skutečnostech z doby minulé. Žalobkyně v této souvislosti odkázala na § 44 odst. 5 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění zákona č. 310/2017 Sb. (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“).
5. Žalobkyně též namítala, že nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a nesouhlasí se závěrem žalovaného, že k procesnímu postupu, aby o věci sám rozhodl bez zapojení správního orgánu I. stupně, jej zavázal zdejší soud v předchozím rozsudku ze dne 20. 8. 2019 č. j. 48 A 91/2016-91 (dále jen „první zrušující rozsudek“). Žalobkyně rovněž namítla, že tímto postupem byla správnímu orgánu I. stupně odňata pravomoc ve věci rozhodnout a není vyloučeno, že jeho rozhodnutí by bylo jiné.

6. Žalobkyně nesouhlasila ani s tvrzením žalovaného, že doplněním důvodu propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru žalobkyni vyhověl. Žalobkyně nikdy ze služebního poměru propuštěna být nechtěla, toliko upozorňovala na to, že nebyl reflektován též její aktuální zdravotní stav. Podáním doručeným soudu dne 31. 1. 2020, tedy ještě ve dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), žalobkyně doplnila, resp. rozvedla dosavadní žalobní body o konstatování, že psychologické zkoumání v dubnu 2015 bylo zcela nadbytečné, jelikož správnímu orgánu I. stupně byla zdravotní nezpůsobilost žalobkyně známa již dříve, nejpozději v březnu 2015. Dle žalobkyně tak mohlo jít i o účelové jednání, neboť žalobkyni byla diagnostikována psychiatrická porucha a užívala antidepresiva, a řízení o jejím propuštění ze služebního poměru tak mělo být zahájeno již na základě lékařského posudku ze dne 31. 3. 2015. V tomto nesprávném postupu při vydávání prvostupňového rozhodnutí spatřuje žalobkyně důvod nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, neboť je neuskutečnitelné a vnitřně rozporné. Podání s obdobným obsahem, jen v lehce pozměněných souvislostech, zaslala žalobkyně soudu ještě dne 12. 2., 16. 2., 2. 3. a 10. 3. 2020. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí a žádala přiznat náhradu nákladů řízení.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. K žalobnímu bodu, že k rozšíření důvodů propuštění je příslušný toliko správní orgán I. stupně, uvedl, že § 184 zákona o služebním poměru se týká zvláštního řízení, kterým je výhradně řízení o propuštění dle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru. Ohledně argumentace a důvodnosti svého postupu odkázal na str. 29 až 37 napadeného rozhodnutí s tím, že nevybočil ze zákonných mezí zákona o služebním poměru ani správního řádu. K žalobnímu bodu týkajícímu se neplatnosti použitých právních předpisů uvedl, že žalobkyně byla propuštěna ze služebního poměru ke dni 21. 7. 2015, a je tudíž nezbytné postupovat podle v té době účinné a platné právní úpravy. Vyhláška o osobnostní způsobilosti nebyla zrušena, nýbrž novelizována vyhláškou č. 474/2012 Sb. K žalobní námitce, že fakticky postupoval podle § 131 odst. 1 správního řádu, uvedl, že nerozporuje subsidiaritu správního řádu, nicméně napadeným rozhodnutím byla provedena za podmínek správního řádu změna prvostupňového rozhodnutí, přičemž ke změně příslušnosti správních orgánů nedošlo. K námitce nezákonnosti rozšíření důvodů propuštění nikoli správním orgánem I. stupně, ale jím samým odkázal na str. 29 až 37 napadeného rozhodnutí, kde objasnil, proč přistoupil ke změně prvostupňového rozhodnutí, a nikoliv k jeho zrušení. Dle názoru žalovaného odpovídá tento postup i závěrům NSS vyjádřeným v rozsudku ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 327/2019-109 (bod 34), vydaném ve věci žalobkyně, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalovaného proti prvnímu zrušujícímu rozsudku krajského soudu. K žalobní námitce, že správnímu orgánu I. stupně byla nezákonně odňata pravomoc ve věci znovu rozhodnout, žalovaný poukázal na to, že v řízení bylo bez pochybností prokázáno, že žalobkyně pozbyla jak osobnostní, tak zdravotní způsobilost k výkonu služby. Správnost závěru o osobnostní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby má za potvrzenou prvním zrušujícím rozsudkem (bod 66) krajského (zdejšího) soudu. Závěry o zdravotní nezpůsobilosti jsou dle žalovaného rovněž správné, což plyne ze skutečnosti, že žalobkyně nepodala proti lékařskému posudku opravný prostředek, a nadto po celou dobu řízení prezentovala názor, že chce být propuštěna ze služebního poměru z důvodu zdravotní nezpůsobilosti k výkonu služby. K žalobní námitce, že žalovaný vycházel ze čtyři roky starého, a tedy již neaktuálního a neplatného lékařského posudku o zdravotním stavu žalobkyně, žalovaný konstatoval, že žalobkyně vychází z mylného data skončení jejího služebního poměru. Služební poměr žalobkyně totiž

skončil dnem doručení prvostupňového rozhodnutí, tedy 21. 7. 2015, a na tom napadené rozhodnutí nic nezměnilo. Napadené rozhodnutí pouze změnilo tu skutečnost, že žalobkyně byla propuštěna navíc z důvodu uvedeného v § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru (tedy ze zdravotních důvodů), ale do samotných účinků již realizovaného propuštění pro ztrátu osobnostní způsobilosti zasaženo nebylo. Žalovaný pak i z tohoto důvodu vycházel z lékařského posudku založeného na str. 29 správního spisu, tedy ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu I. stupně.

8. Žalovaný připomněl, že žalobkyně proti tomuto lékařskému posudku nepodala opravný prostředek, a jeho závěry tak akceptovala. Realizaci propuštění pozbyl lékařský posudek platnosti; v době propuštění však platný byl a jeho platnost zanikla až okamžikem propuštění. Žalovaný rovněž odkázal na § 44 odst. 8 zákona o specifických zdravotních službách. Žalovaný má také za to, že rozhodl v souladu s tím, co žalobkyně požadovala, tedy aby byla propuštěna i ze zdravotních důvodů, proto byl jeho postup správný a šetřil práva žalobkyně. V této souvislosti se žalovaný domnívá, že postup žalobkyně je motivován snahou domoci se následně doplatku služebního příjmu ve smyslu § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru. Pokud by totiž došlo ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, žalobkyně by byla i nadále příslušnicí bezpečnostního sboru a byl by jí doplacen služební příjem, který by pobírala, pokud by nebyla ze služebního poměru propuštěna. Dle žalovaného však takový postup není možný, neboť je zde stále propouštěcí důvod ve smyslu § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, který byl aplikován správně a jehož platnost nebyla zpochybněna. Přitom na jeho základě byla žalobkyně v roce 2015 propuštěna plně v souladu s právními předpisy. Žalovaný má za to, že v řízení o propuštění ze služebního poměru bylo shledáno toliko procesní pochybení v tom smyslu, že vedené řízení nebylo rozšířeno o další existující důvod pro propuštění. Nebylo by tedy nejen správné a zákonné, ale rovněž spravedlivé rušit prvostupňové rozhodnutí, které je spojeno s následky ve smyslu § 124 odst. 9 zákona o služebním poměru. Žalovaný tak neměl důvod rušit prvostupňové rozhodnutí, protože toto rozhodnutí obsahuje výrok, který i krajský soud v prvním zrušujícím rozsudku shledal správným.
9. K žalobní námitce nepodloženosti závěrů o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně odkázal žalovaný na odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 6 až 12). K žalobní námitce, že žalobkyně ve skutečnosti nikdy ze služebního poměru propuštěna být nechtěla, žalovaný odkazuje na vybrané pasáže z odůvodnění napadeného rozhodnutí a má za to, že tímto směrem byly vedeny všechny námitky žalobkyně v předcházejícím řízení. K žalobní námitce týkající se vyjádření MUDr. P. k lékařskému posudku z roku 2015 žalovaný uvedl, že MUDr. P. byl požádán o poskytnutí bližších informací o důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti žalobkyně k výkonu služby, což také učinil formou výpisu ze zdravotnické dokumentace. Žalovaný odmítá, že by jmenovaného lékaře jakkoli ovlivňoval, a připomíná, že to byla žalobkyně, která MUDr. P. dne 22. 11. 2019 (strana 943 – 944 spisového materiálu) vyzvala k přehodnocení jeho úvah s tím, že „*aktuálně zvažuji podat na Vaši osobu žalobu a stížnost České lékařské komory pro porušení mých ústavních práv, právních předpisů a demokratických principů naší země*“. Žalovanému je z úřední činnosti známo, že stížnost České lékařské komory podána byla, avšak kárné řízení nebylo zahájeno. Žalovaný má za to, že řízení ve věcech služebního poměru bylo vedeno v souladu se zákonem a závazným právním názorem správních soudů.

10. V replice na vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že z § 42 odst. 1 zákona o služebním poměru dovozuje, že bylo nevyhnutelné, aby ve věci jejího propuštění ze služebního poměru z nového důvodu rozhodoval znovu správní orgán I. stupně, a nikoli žalovaný. Žalobkyně rovněž polemizovala s názorem žalovaného, že jím provedené změny jsou ještě přípustnou změnou v odvolacím řízení. Žalobkyně naopak tvrdí, že z judikatury správních soudů vyplývá, že provedenou změnou nemůže dojít k porušení zásady dvojinstančnosti. Žalobkyně setrvala na žalobním návrhu, v němž požaduje zrušit rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.
11. Na repliku žalobkyně reagoval žalovaný dne 8. 4. 2020 stručným konstatováním, že s ohledem na to, že žalobkyně v replice pouze opakuje argumentaci obsaženou v žalobních bodech, považuje za nadbytečné se k jejímu obsahu blíže vyjadřovat.

Dosavadní průběh řízení

12. Soud na základě této žaloby rozsudkem ze dne 22. 4. 2020, č. j. 51 Ad 1/2020-207 (dále jen „druhý zrušující rozsudek“), napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovanému vytkl jednak to, že nemohl v odvolacím řízení vycházet ze skutkového stavu v době vydání prvostupňového rozhodnutí, nýbrž naopak měl vycházet ze skutkového stavu v době vydání napadeného rozhodnutí, a jednak to, že v důsledku toho pak nemohl ani vycházet z lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015, neboť ten nebyl uplatněn v souladu s § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách do 90 dnů ode dne jeho vydání.
13. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, k níž NSS rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 5 As 147/2020-167 (dále jen „kasační rozsudek“), rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil se závazným právním názorem k dalšímu řízení.
14. NSS dospěl k závěru, že v řízení o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru, v němž odvolání nemá odkladný účinek, je třeba přezkoumat zákonnost rozhodnutí o propuštění k datu, kdy se stalo účinným, tedy podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době doručení prvostupňového rozhodnutí. Lékařský posudek ze dne 24. 6. 2015 považoval NSS za uplatněný ve shora uvedené devadesátidenní lhůtě, neboť se jej dovolala, tedy uplatnila jej, sama žalobkyně, a to v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podaném dne 27. 7. 2015. Těmito právními závěry je soud v dalším řízení při posouzení žalobních bodů vázán.
15. Po vrácení věci žalobkyně v podání ze dne 13. 10. 2021 soudu sdělila, že důvod k jejímu propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru ani po doplnění ze strany žalovaného neobstojí, neboť správní orgán I. stupně se zaměřil na propuštění žalobkyně z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru a neprovedl důkazy, které provést měl při propuštění žalobkyně. Správní orgán I. stupně rovněž nezajistil přes upozornění žalobkyně výstupní zdravotní prohlídku, tedy nemá žádný podklad pro zhojení pochybení v případě propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Žalobkyně dále rekapitulovala okolnosti, k nimž ohledně posouzení jejího zdravotního stavu došlo v návaznosti na její kolaps dne 7. 11. 2014. Žalobkyně má za to, že z lékařského posudku z roku 2015 vycházet nelze a neobstojí ani důvod podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru.
16. Žalovaný se k výše uvedenému podání žalobkyně nevyjádřil.

Skutečnosti vyplývající z obsahu správního spisu

17. Soud ve zrušeném rozsudku podrobně vyličil obsah správního spisu. V rámci nového posouzení věci, v němž je vázán právním názorem NSS vysloveným v kasačním rozsudku, proto postačí pouze stručně konstatovat, že dne 7. 11. 2014 utrpěla žalobkyně služební úraz při administrativní činnosti ve výkonu služby. Omdlela na chodbě služebny v Čechticích a následně byla převezena do nemocnice v Benešově. Od 7. 11. 2014 do 23. 1. 2015 byla v pracovní neschopnosti.
18. Dne 19. 2. 2015 dal vedoucí územního odboru podnět ke zjištění osobnostní způsobilosti žalobkyně. Dne 4. 3. 2015 vedoucí psycholog určil, že zjištění osobnostní způsobilosti provede oddělení psychologických služeb odboru personálního Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „psychologické pracoviště“). Žádost služebního funkcionáře o zjištění osobnostní způsobilosti žalobkyně převzala dne 26. 3. 2015.
19. Dne 13. 5. 2015 byl zpracován závěr psychologa, který byl formálně opraven doplněním ze dne 4. 6. 2015, dle něhož žalobkyně není osobnostně způsobilá k výkonu služby v policii, neboť nesplňuje osobnostní charakteristiky uvedené v § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti: písm. g) - bez nedostatečnosti v oblasti poznávacích procesů, písm. h) - bez nedostatečnosti v oblasti autoregulace a písm. j) - bez psychopatologické symptomatiky.
20. Závěr psychologa byl na základě žádosti žalobkyně přezkoumán vedoucím psychologem, který jej dne 23. 6. 2015 potvrdil. Zástupci žalobkyně byl závěr vedoucího psychologa doručen dne 30. 6. 2015 s tím, že proti němu již není možný žádný opravný prostředek.
21. Dne 24. 6. 2015 vydala lékařská komise č. 1 Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra, oblastního zdravotnického zařízení Praha, lékařský posudek, ze kterého plyne, že žalobkyně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost pro výkon služby v policii a byla jí stanovena zdravotní klasifikace D. Dle sdělení předsedy lékařské komise ze dne 24. 7. 2015 žalobkyně převzala lékařský posudek v den jeho vydání a nepodala návrh na jeho přezkoumání. V den jeho vydání převzal lékařský posudek rovněž služební funkcionář.
22. Následně zahájil správní orgán I. stupně řízení o propuštění žalobkyně ze služebního poměru z osobnostních důvodů podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Součástí záznamu o zahájení řízení je poučení žalobkyně o právech v řízení podle § 172 a § 174 zákona o služebním poměru. Oznámení o zahájení bylo doručeno zástupci žalobkyně dne 9. 7. 2015.
23. Dne 21. 7. 2015 byla žalobkyně prvostupňovým rozhodnutím propuštěna ze služebního poměru příslušnice policie, neboť podle závěru psychologa Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy ze dne 13. 5. 2015, který potvrdil v přezkumném řízení vedoucí psycholog dne 24. 6. 2015, není osobnostně způsobilá k výkonu služby u policie, neboť nesplňuje charakteristiky dle § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti. Žalobkyně podala dne 28. 7. 2015 proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání.
24. Následně byly jako podklad rozhodnutí do spisu doplněny další listiny, mj. doplnění odůvodnění závěru vedoucího psychologa ze dne 6. 4. 2016 a doplnění závěru vedoucího psychologa ze dne 17. 8. 2016. Přípisem ze dne 17. 8. 2016 vyrozuměl žalovaný zástupce žalobkyně o doplnění spisového materiálu a možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí.
25. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 9. 2016, č. j. PPR-23034-44/ČJ-2015-990131 (dále jen „první odvolací rozhodnutí“), tak, že je zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

26. Žalovaný první odvolací rozhodnutí odůvodnil tím, že z podkladů plyne, že osobnostní charakteristika žalobkyně není důsledkem jednání nadřízených pracovníků a dalších policistů vůči žalobkyni, ale je počáteční příčinou problémů s nadřízenými a v konečném důsledku i jejího propuštění ze služebního poměru. Ztotožnil se se závěrem psychologa o nedostačivosti žalobkyně v oblasti autoregulace a s ohledem na shromážděný spisový materiál jej označil za logický a nepřekvapivý. Co se týče nedostačivosti v oblasti poznávacích procesů a psychopatologické symptomatiky, ani v těchto oblastech žalovaný nepochybuje o závěru psychologa, který podporují podklady ve spise. Žalovaný se neztotožnil s námitkou žalobkyně, že měla být propuštěna z důvodu pozbytí zdravotní způsobilosti, a nikoli z důvodu pozbytí osobnostní způsobilosti. Byť je lékařský posudek vykonatelný dnem vydání, lze jej v rámci podaného návrhu na přezkum zvrátit. Lhůta pro přezkum uplynula dne 9. 7. 2015, posudek se stal nezvratným až dne 10. 7. 2015, kdy již bylo zahájeno řízení o propuštění žalobkyně z důvodu pozbytí osobnostní způsobilosti. Žalovaný nepřivěděl ani námitce, že usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 7. 10. 2015, sp. zn. 25 C 147/2015, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2015, č. j. 58 Co 408/2015-51, potvrzují, že propuštění žalobkyně bylo účelové. Žalovaný dospěl k závěru, že služební funkcionář postupoval v souladu s § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Žalovaný přezkoumal důvodnost a průběh zjišťování osobnostní způsobilosti žalobkyně, přičemž ani v této oblasti nezjistil pochybnosti o správnosti postupu služebního funkcionáře, který umožnil žalobkyni řádné uplatnění jejích práv a v odůvodnění se vypořádal se všemi vznesenými námitkami. Shrnul, že služební funkcionář správně akceptoval závěry psychologů a žalobkyni propustil ze služebního poměru, neboť s ohledem na osobnostní nastavení žalobkyně není možné, aby se začlenila do hierarchie policie. Žalobkyně pozbyla schopnost autoregulace, dostačivost v oblasti poznávacích procesů a vykazuje znaky psychopatologické symptomatiky.
27. Proti prvnímu odvolacímu rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, na základě které krajský soud prvním zrušujícím rozsudkem první odvolací rozhodnutí zrušil. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost, kterou NSS zamítl.
28. Vzhledem k tomu, že NSS nepřiznal kasační stížností odkladný účinek, pokračoval žalovaný v odvolacím řízení. Po obšírné rekapitulaci judikatury NSS vyžádal od Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „ZZMV“) stanovisko k podrobnostem pozbytí zdravotní způsobilosti žalobkyně podle lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015. Z vyjádření ZZMV ke zdravotnické dokumentaci žalobkyně vyplývá závěr, že zdravotní stav žalobkyně není vyvolán výkonem práce. Přípisem ze dne 11. 11. 2019 oznámil žalovaný žalobkyni rozšíření důvodů pro propuštění ze služebního poměru o zdravotní důvod podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru.
29. O odvolání žalobkyně žalovaný znovu rozhodl napadeným rozhodnutím, doručeným žalobkyni dne 9. 12. 2019. K důvodu propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) a j) zákona o služebním poměru odkázal na relevantní právní úpravu zákona o služebním poměru. Dále vyšel z toho, že podle lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby (zdravotní klasifikace D). Tím, že žalobkyně nepodala proti lékařskému posudku návrh na jeho přezkoumání, je zjevné, že jeho závěry akceptovala. Jelikož dle žalovaného předmětný lékařský posudek neobsahoval dostatečné informace pro vedení řízení o propuštění ze zdravotních důvodů, obstaral si žalovaný shora zmíněné vyjádření ZZMV. Žalovaný vyšel mimo jiné i z ústavního znaleckého posudku Ústřední vojenské nemocnice ze dne 28. 4. 2017. Žalovaný shrnul, že

bylo prokázáno, že žalobkyně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost k výkonu služby v bezpečnostním sboru, a je tedy třeba ji propustit i z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru.

30. Žalovaný dále podrobně zrekapituloval průběh posuzování osobnostní způsobilosti žalobkyně, včetně důvodů, které k jejímu vyšetření psychologem vedly, a uzavřel, že na základě všech v odůvodnění uvedených skutečností byl naplněn i důvod pro propuštění žalobkyně ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Odvolací námitce, že bylo namíste žalobkyni propustit jen z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, žalovaný nepřisvědčil, neboť byly naplněny oba důvody k propuštění, jak požadoval i krajský soud v prvním zrušujícím rozsudku. Jako důvodnou neshledal žalovaný ani odvolací námitku žalobkyně, že by důvodem pro neuvedení důvodu podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru v prvním odvolacím rozhodnutí byla snaha vyhnout se odpovědnosti za poškození zdraví. Samotnému požadavku na uvedení tohoto důvodu však žalovaný vyhověl změnou prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný se dále vyjádřil k jednotlivým stanoviskům žalobkyně, která uplatnila v průběhu odvolacího řízení, z nichž však soud podrobněji neuvádí ty, které pro posouzení věci samé nemají právní význam.
31. Dále se žalovaný obšírně vyjádřil k tomu, z jakých důvodů považuje za možné, aby změna prvostupňového rozhodnutí a jí předcházející rozšíření důvodů k propuštění ze služebního poměru byly provedeny jím, a nikoli správním orgánem I. stupně. Vyjádřil se rovněž k namítanému porušení zásady dvojinstančnosti a rovněž k institutu tzv. překvapivých rozhodnutí. Důvody, pro které bylo dle žalovaného nedůvodné zrušení prvostupňového rozhodnutí, popsal zejména na str. 36 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Přitom zdůraznil, že po celou dobu od doručení prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru zcela oprávněně a odůvodněně na základě důvodu podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru, který neodpadl. Žalovaný se rovněž vyjádřil k otázce, proč nepokládá provedenou změnu za změnu v neprospěch žalobkyně ve smyslu § 90 odst. 3 správního řádu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

32. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
33. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, a to v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně s takovým postupem výslovně souhlasila a u žalovaného je souhlas presumován.

Posouzení žalobních bodů

34. Soud vázán právním názorem NSS vyjádřeným v kasačním rozsudku konstatuje (shodně jak učinil ve svém dříve vydaném, avšak zrušeném rozsudku), že 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. 1 zákona o služebním poměru zdravotní způsobilost příslušníka posuzuje poskytovatel pracovnělékařských služeb při lékařských prohlídkách. Proti lékařskému posudku o

zdravotní způsobilosti může podat příslušník návrh na přezkoumání poskytovateli pracovnělékařských služeb, který posudek vydal.

35. Podle § 69a zákona o specifických zdravotních službách platí, že „[p]ři posuzování zdravotní způsobilosti příslušníka k výkonu služby v bezpečnostním sboru (...), se postupuje podle tohoto zákona, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak.“ Podle § 44 odst. 5 věty první téhož zákona „[l]ékařský posudek lze uplatnit pro účely, pro které byl vydán, do 90 dnů ode dne jeho vydání, není-li v něm nebo jiném právním předpise stanovena kratší lhůta.“ To neplatí pouze, jde-li o posudek o zdravotní způsobilosti posuzované osoby pro účast na škole v přírodě nebo na zotavovací akci podle zákona o ochraně veřejného zdraví.
36. Skončení služebního poměru příslušníka je upraveno v části druhé hlavy třetí zákona o služebním poměru. Jedním ze způsobů skončení služebního poměru dle § 41 písm. c) zákona o služebním poměru je propuštění. Podle § 42 odst. 1 zákona o služebním poměru „[p]říslušník musí být propuštěn, jestliže [...] h) podle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím, [...] j) podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby, [...]“
37. Zákon o služebním poměru obsahuje speciální úpravu správního řízení ve věcech služebního poměru, ve kterém 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 § 181 zákona o služebním poměru následně klade formální požadavky na rozhodnutí orgánu v řízení ve věcech služebního poměru. Podle § 181 odst. 2 zákona o služebním poměru musí rozhodnutí „a) být v souladu s právními předpisy, b) být vydáno příslušným služebním funkcionářem, c) být dostatečně obsahově určité, d) obsahovat předepsané náležitosti, e) mít vždy písemnou formu.“ Ustanovení § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru 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.“
38. Podle § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru „[o]dvolaání nemá odkladný účinek, s výjimkou odvolání proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, o náhradě škody nebo o povinnosti vrátit bezdůvodné obohacení.“
39. Podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru, „[j]sou-li pro to důvody, odvolací orgán rozhodnutí změnit nebo zruší a řízení zastaví, popřípadě rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal; jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.“
40. Soud se nejprve zabýval žalobní námitkou nicotnosti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů [již NSS v nynějším kasačním rozsudku neposuzoval], kterou žalobkyně spatřuje v nesprávném a účelovém jednání správního orgánu I. stupně, který ji vyslal v dubnu 2015 na psychologické zkoumání přesto, že mělo být již na základě lékařského posudku ze dne 31. 3. 2015 zahájeno řízení o jejím propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. K tomu soud uvádí, že za nicotné je v souladu s doktrínou třeba považovat takové rozhodnutí, které trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že způsobí neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo

zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů. Problematika nicotnosti správních rozhodnutí je upravena v § 77 správního řádu. Podle citovaného ustanovení je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, což neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Takové vady správního rozhodnutí zjišťuje soud z moci úřední, a pokud je zjistí, v souladu s § 76 odst. 3 s. ř. s. vysloví nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. V nyní posuzované věci však žalobkyně žádnou z v úvahu přicházejících vad netvrdí a soud žádnou z těchto vad nenalezl. Za důvod nicotnosti rozhodnutí nelze považovat, jak se žalobkyně mylně domnívá, nesprávné a účelové jednání správního orgánu, i kdyby snad bylo prokázáno. Soud proto uzavírá, že napadené ani prvostupňové rozhodnutí nicotná nejsou.

41. Mezi stranami je dále sporné, že řízení o propuštění žalobkyně ze služebního poměru rozšířil o důvod podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru žalovaný, ač dle žalobkyně k tomu byl příslušný pouze správní orgán I. stupně, tedy že žalovaný měl po zrušení prvního odvolacího rozhodnutí krajským soudem zrušit i prvostupňové rozhodnutí. Žalovaný tak nahradil činnost správního orgánu I. stupně a odňal žalobkyni možnost se proti změně provedené napadeným rozhodnutím odvolat. V důsledku tohoto postupu žalovaného tedy byl z rozhodování vyloučen správní orgán I. stupně a podle žalobkyně není vyloučeno, že jeho rozhodnutí by bylo jiné.
42. Námitku porušení zásady dvojinstančnosti řízení soud neshledal důvodnou. V první řadě je třeba žalobkyni upozornit na to, že zásada dvojinstančnosti je ústavním pořádkem garantována jen pro trestní řízení. V ostatních oblastech její uplatnění závisí výhradně na právní úpravě v příslušném procesním předpisu. Zákon o služebním poměru sice tuto zásadu zakotvuje, nicméně až do 30. 6. 2017 vylučoval, aby v případě zjištění vad prvostupňového rozhodnutí odvolací orgán věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k novému projednání. Odvolací orgán tak byl logicky příslušný k nápravě veškerých vad, k nimž došlo v řízení před správním orgánem I. stupně. Novelou provedenou zákonem č. 183/2017 Sb. nicméně byla do ustanovení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru s účinností od 1. 7. 2017 doplněna i derogační pravomoc odvolacího orgánu s odkazem na standardnost takového postupu podle správního řádu, zásadu procesní ekonomie a snížení administrativní zátěže odvolacích orgánů (srov. důvodovou zprávu k bodu 31 vládního návrhu ze dne 6. 2. 2017 projednávaného jako sněmovní tisk č. 1024/0, z něž byla tato úprava převzata do pozměňovacího návrhu ke zmíněnému novelizačnímu předpisu). Vzhledem k tomu, že přechodná ustanovení zákona č. 183/2017 Sb. se k předmětnému ustanovení nevztahují, je ovšem pravdou, že novelizované ustanovení od data své účinnosti dopadalo na odvolací řízení ve věci žalobkyně a možnost zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání musel žalovaný zvažovat. To ovšem ještě neznamená, že by žalovaný uvedenou novelou ztratil možnost napravit nedostatky prvostupňového rozhodnutí změnou jeho výroku či důvodů, o něž se výrok opírá.
43. Obecně totiž i v řízeních vedených podle správního řádu, jež zákonodárce k úpravě zákona o služebním poměru inspirovala, platí, že odvolací orgán by neměl prvostupňové rozhodnutí rušit a vracet jej k novému projednání, naopak by měl upřednostňovat nápravu veškerých zjištěných nedostatků prvostupňového rozhodnutí, v potřebném rozsahu jej změnit a věc konečným způsobem rozhodnout, neboť zpravidla jen tento postup směřuje

ke zkrácení délky celkového řízení. Pokud by to znamenalo změny podstatného rozsahu, musí samozřejmě odvolací orgán umožnit účastníkům se v průběhu odvolacího řízení k nim vyjádřit, aby se jeho rozhodnutí nestalo překvapivým (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, publikovaný pod č. 3837/2019 Sb. NSS). K tomu se navíc připojuje specifická povaha řízení o propuštění ze služebního poměru pro nedostatek zdravotních či osobnostních předpokladů. Podle § 190 odst. 4 zákona o služebním poměru v zásadě (na rozdíl od správního řádu) odvolání nemá odkladný účinek. Zrušení prvostupňového rozhodnutí v případě příslušníka, u nějž bylo zjištěno, že postrádá potřebnou způsobilost k výkonu služby, tak znamená navrácení takového příslušníka do služby, což může být nebezpečné jak pro něj (zejména z hlediska jeho zdraví), tak pro společnost (výkon pravomocí či užití donucovacích prostředků nebo služební zbraně osobou, u níž jsou pochyby o splňování potřebných psychologických předpokladů). Tato rizika nutně musí vést odvolací orgán k ještě střidmějšímu využívání možnosti zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, než jak je to předpokládáno v řízení podle správního řádu.

44. Na druhou stranu je potřebné předeslat, že se žalovaný mylí, pokud interpretuje předchozí rozhodnutí správních soudů tak, že mu bylo uloženo propustit žalobkyni z obou v úvahu přicházejících důvodů a že z toho, že zdejší soud v předchozím rozsudku nezrušil i prvostupňové rozhodnutí, bez dalšího plyne, že rozšíření důvodů může provést žalovaný. V prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu je v bodu 67 uvedeno, že žalovaný má vycházet z toho, že „*k propuštění žalobkyně ze služebního poměru by mělo primárně dojít z obou souběžně nastalých důvodů. Pokud by naopak (žalovaný, pozn. soudu) dospěl k závěru, že je na místě rozhodnout o propuštění žalobkyně pouze z jednoho ze souběžných důvodů, takový postup řádně odůvodní, a to zejména z hlediska práva žalobkyně domáhat se práva zákonem stanoveným postupem (...)*“.
45. Z výše uvedeného tedy plyne, že krajský soud dal žalovanému prostor k tomu, aby případně vysvětlil, proč není v tomto případě na místě žalobkyni propustit z obou důvodů. Až na základě navazujícího rozsudku NSS se manévrovací prostor žalovaného zúžil fakticky na minimum, a to s ohledem na důvody, které vedly NSS k zamítnutí kasační stížnosti žalovaného. Z nich plyne, že je-li (vedle jiného důvodu) možné, resp. sporné, zda nemá dojít k propuštění příslušníka (též) podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, je nutné se přítomností zdravotních důvodů pro propuštění příslušníka zabývat, neboť propuštění příslušníka ze zdravotních důvodů mu (potenciálně) otevírá možnost dosáhnout přiznání náhrady za ztrátu na služebním příjmu podle § 103 zákona o služebním poměru. Je tedy vyloučeno vybrat si k propuštění pouze jiný z více v úvahu přicházejících důvodů, pokud by mělo být opomenuto ověření přítomnosti důvodů podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru, neboť chybějící výrok o naplnění důvodů tohoto ustanovení by následně bránil uplatnění eventuálního nároku na přiznání náhrady za ztrátu na služebním příjmu. Je tedy vhodné, pokud zdravotní posudek odpoví i na otázku, zda důvody zakládající zdravotní nezpůsobilost mají svůj původ ve výkonu služby (tzn., zda jsou následkem služebního úrazu či nemoci z povolání), jakkoli čistě pro účely samotného řízení o propuštění ze služebního poměru takové zjištění není nezbytně nutné. Zjištění, zda zdravotní důvody vedoucí k propuštění jsou zároveň následkem služebního úrazu nebo nemoci z povolání, je nutné učinit až v rámci případného řízení o přiznání náhrady za ztrátu na služebním příjmu, které je možné vést v zásadě jen v návaznosti na pravomocné rozhodnutí, jímž byl příslušník propuštěn ze zdravotních důvodů. Soud tedy zdůrazňuje, že správní soudy žalovaného nezavázaly

a s ohledem na tehdejší neúplná skutková zjištění ani zavázat nemohly k tomu, že má žalobkyni propustit z obou důvodů, resp. z jakých důvodů ji má propustit, ale k tomu, aby v řízení zkoumal existenci zdravotních důvodů k propuštění a na základě řádně zjištěného zdravotního stavu zjistil, zda tyto zdravotní důvody (též vedle osobnostní nezpůsobilosti) připadají v úvahu jako důvod propuštění. Je logické, že užít zdravotních důvodů k propuštění žalobkyně je možné pouze tehdy, pokud bude v řízení jejich existence spolehlivě zjištěna.

46. V nyní posuzované věci došlo k rozšíření důvodů k propuštění o důvod mající původ ve zdravotní způsobilosti žalobkyně až v průběhu odvolacího řízení. Striktně vzato tak jde o změnu, kterou nelze považovat toliko za doplnění závěrů či argumentace rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jak ovšem plyne ze shora zmíněného rozsudku NSS č. j. 6 As 286/2018-34, tento postup není v rozporu s (v daných souvislostech neexistující) povinností odvolacího orgánu prvostupňové rozhodnutí zrušit, nýbrž je plně v souladu s možností alternativně prvostupňové rozhodnutí změnit, jež by navíc z důvodu rychlosti řízení měla být využívána zpravidla přednostně, což platí o to více v situaci, je-li předmětem přezkumu rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru z osobnostních důvodů. Soud tudíž tento postup žalovaného považuje nejen za možný, ale i za žádoucí. Soud jen připomíná, že žalobkyně proti tomuto důvodu propuštění v žalobě již nebrojila a jedinou námitkou, kterou v této souvislosti vznesla, bylo, že vyhláška o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, byla dnem 1. 1. 2013 zrušena. Tato námitka ovšem není důvodná, neboť došlo pouze k novelizaci předmětné vyhlášky, tudíž byla platným podkladem pro zkoumání osobnostní způsobilosti žalobkyně.
47. Lze tedy sice přisvědčit žalobkyni, že proti napadenému rozhodnutí již nemohla brojit odvoláním, nelze jí však přisvědčit v tom, že by rozhodnutí žalovaného pro ni bylo překvapivé, když se vedení řízení o propuštění ze služebního poměru z důvodu podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru sama domáhala již v řízení před správním orgánem I. stupně (byť patrně jen namísto důvodu ztráty osobnostní způsobilosti a jen subsidiárně pro případ, že by řízení nebylo zastaveno) a žalovaný jí rozšíření důvodů o propuštění ze služebního poměru o zdravotní důvod podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru písemně sdělil již dne 11. 11. 2019. Žalobkyni tak muselo být dobře známo, že tento důvod k propuštění ze služebního poměru přichází v úvahu a je žalovaným (nově) zvažován. Soud ovšem v této souvislosti podotýká, že žalobkyně nemá veřejné subjektivní právo na to, aby byla z určitého důvodu propuštěna, nejsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Řízení o propuštění ze služebního poměru je přitom správním řízením, ve kterém je služební funkcionář veden zásadou vyšetřovací, povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí, jak mu to ukládá § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru. Prání žalobkyně jako účastnice tohoto řízení jsou z tohoto pohledu vedlejší. Jinými slovy řečeno, příslušný služební funkcionář propustí příslušníka ze služebního poměru tehdy, pokud v řízení bez důvodných pochybností zjistí, že je naplněn některý z důvodů uvedených podle § 42 odst. 1 zákona o služebním poměru, a nikoli pokud si příslušník přeje, aby byl propuštěn z určitého důvodu, či naopak, aby z určitého důvodu propuštěn nebyl. Tolik tedy k závěru žalovaného (a nesouhlasu žalobkyně s tím), že doplněním důvodu propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) jí vyhověl, ačkoli ze služebního poměru nikdy propuštěna být nechtěla.

48. Judikatura NSS, na kterou žalobkyně poukázala v replice, není přílehlavá pro její věc. V řízení před správním orgánem I. stupně žalobkyně nijak na svých právech zkrácena nebyla, řízení s ní bylo řádně zahájeno, mohla se vyjadřovat k podkladům pro rozhodnutí. Žádné takové vady řízení ani žalobkyně v žalobě nenamítá. Postup žalovaného, který nevrátil věc k novému projednání správnímu orgánu I. stupně, nelze považovat za nesprávný již proto, že samotný výrok o propuštění žalobkyně ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru je s ohledem na nezpochybněný skutkový stav třeba považovat za věcně správný. Ani soud nevidí žádný důvod k tomu, aby bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a aby správní orgán I. stupně musel rozhodovat o propuštění žalobkyně znovu. I kdyby totiž bylo prokázáno, že zdravotní stav žalobkyně se natolik zlepšil, jak tvrdí, takže by již objektivně nebyl dán důvod pro dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti, nic tento závěr nemění na tom, že žalobkyně byla shledána osobnostně nezpůsobilou a již tento důvod sám o sobě postačoval pro to, aby byla ze služebního poměru propuštěna. Soud tedy neshledává důvodnou žalobní námitku, že o doplnění prvostupňového rozhodnutí o důvod podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru mohl rozhodnout jedině správní orgán I. stupně. Žalovaný tedy nepochybil, pokud o rozšíření důvodů k propuštění rozhodoval v rámci odvolacího řízení, neboť jde s ohledem na obsah prvostupňového rozhodnutí a jím vyvolané právní účinky o přípustné rozšíření řízení, jež žalobkyni na možnosti uplatnit své argumenty k posuzované otázce nijak nezkrátilo.
49. Žalobkyně se rovněž mylí, pokud se domnívá, že žalovaný měl již v prvním odvolacím řízení prvostupňové rozhodnutí zrušit a o obou důvodech k propuštění žalobkyně nechat rozhodnout správní orgán I. stupně. V této souvislosti soud připomíná, že v době vydání prvního odvolacího rozhodnutí nebylo podle § 190 odst. 8 věty druhé zákona o služebním poměru ve znění účinném do 30. 6. 2017 ani možné, aby žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání. Jak NSS k v té době účinné právní úpravě uvedl v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 33/2013-31, „[z]rušení napadeného rozhodnutí je možné jen v kombinaci se současným zastavením řízení odvolacím orgánem, tzn., pokud napadené prvostupňové rozhodnutí trpí takovými vadami, které mají ve smyslu § 179 neodstranitelný charakter. Jak správně uvedl žalovaný, zastavení řízení přichází v úvahu, pokud by např. vyšlo najevo, že k uváděným skutkovým okolnostem vůbec nedošlo, pokud by takový důvod v průběhu prvostupňového či odvolacího řízení odpadl či řízení by bylo právně nepřípustné. Pro jiné vady než vady neodstranitelného charakteru ve smyslu § 179 zákona o služebním poměru nelze v odvolacím řízení rozhodnutí zrušit a řízení zastavit.“ Pokud by tedy již tehdy žalovaný shledal argumentaci žalobkyně ohledně důvodu podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru důvodnou a neshledal by jiné vady, doplnil by nepochybně tento důvod do prvostupňového rozhodnutí sám. Podle právní úpravy účinné v době vydání napadeného rozhodnutí to sice již možné bylo, nicméně ze všech shora obsírně uvedených důvodů neshledává soud žádné pochybení žalovaného v tom, že tak neučinil.
50. Rovněž není důvodná ani námitka, že žalobkyně měla být propuštěna ze služebního poměru pouze podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru již na základě lékařského posudku ze dne 31. 3. 2015. Je sice pravdou, že z tohoto lékařského posudku by bylo možné učinit závěr, že žalobkyně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost pro výkon služby (zdravotní klasifikace D ve smyslu odst. 1 I. oddílu přílohy č. 1 k vyhlášce o zdravotní způsobilosti). Současně však je z obsahu posudku zjevné, že žalobkyně měla být podrobena dalším vyšetřením a tímto způsobem lékařský posudek zjevně interpretovali

i služební funkcionáři. Ani soudu nepřísluší hodnotit, které skutečnosti měl příslušný služební funkcionář považovat za relevantní pro zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru z určitého důvodu vymezeného v § 42 zákona o služebním poměru [k problematice zahájení řízení o propuštění žalobkyně i z důvodu dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru odkazuje soud na body 42, 43 a 46 tohoto rozsudku]. Soudu přísluší přezkoumat, zda podklady, které byly použity, byly v daném řízení relevantní a vytvořily dostatečný skutkový základ pro obsah následně vydaných správních aktů. V tomto ohledu soud vázán právním názorem přijatým NSS v kasačním rozsudku konstatuje, že podklady pro rozhodnutí byly dostatečné. Tato žalobní námitka tak není důvodná.

51. Mezi stranami je ovšem sporné rovněž to, podle jakého skutkového a právního stavu měl žalovaný po vrácení věci krajským soudem rozhodovat. V této souvislosti žalobkyně namítá, že žalovaný fakticky postupoval podle již zrušených právních předpisů, konkrétně vyhlášky o zdravotní způsobilosti a vyhlášky o osobnostní způsobilosti, a že v otázce její zdravotní způsobilosti vycházel z neaktuálního, čtyři roky starého posudku. Žalobkyně má za to, že žalovaný měl zjistit její aktuální zdravotní stav v době, kdy o novém důvodu k propuštění rozhodoval, a to i proto, že se mohl výrazně zlepšit. Nemožnost použít lékařský posudek žalobkyně dovozuje i z § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách.
52. K tomu je třeba dle závazného právního názoru NSS v kasačním rozsudku uvést, že ve správním řádu není, na rozdíl například od soudního řádu správního, výslovně uvedeno, podle jakého skutkového a právního stavu má rozhodovat odvolací správní orgán. Z právní úpravy odvolacího řízení, z níž vyplývá zásada, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, ale lze (až na stanovené výjimky, při nichž se z hlediska zjišťování skutkového stavu uplatní zásada koncentrace) dovodit, že správní orgány mají povinnost zohlednit všechny okolnosti zjištěné v průběhu celého řízení a přihlédnout k nim. Rozhodující je tak obecně nikoliv skutkový stav zjištěný ke dni zahájení řízení, nýbrž skutkový stav ke dni rozhodování správního orgánu. Nynější procesní situace je však specifická v tom, že závěr o osobnostní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby byl dostatečně podložen řádně zpracovaným a odůvodněným posudkem psychologa, přičemž žalobkyní vznesené námitky nebyly způsobilé zpochybnit jeho závěry (srov. zejména body 63, 64 a 66 prvního zrušujícího rozsudku). První odvolací rozhodnutí nebylo zrušeno z toho důvodu, že by snad propuštění žalobkyně bylo samo o sobě nezákonné, nýbrž proto, že ze spisové dokumentace vyplývalo, že kromě důvodu propuštění žalobkyně podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru mohly být dány rovněž důvody pro její propuštění podle § 42 odst. 1 písm. h) téhož zákona.
53. S ohledem na právě popsanou procesní situaci, ale i obecně z uvedených specifických charakteristik právní úpravy řízení o propuštění příslušníka bezpečnostního sboru podle zákona o služebním poměru vyplývá, že se v tomto řízení nemůže uplatnit zmiňovaná obecná zásada, podle níž odvolací správní orgán vychází ze skutkového a právního stavu v době vydání svého rozhodnutí. Naopak, vzhledem k tomu, že dnem doručení prvostupňového rozhodnutí o propuštění podle § 42 odst. 5 písm. a) zákona o služebním poměru služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru u většiny důvodů propuštění končí, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí 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 jeho doručení, kdy byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru a kdy tak přestala být policistkou. To současně neznamená, že odvolací orgán nebyl oprávněn v odvolacím řízení doplňovat dokazování, které dosud provedl správní orgán I. stupně, měl by tak ovšem činit za účelem zjištění (upřesnění) skutkového stavu (včetně zdravotní způsobilosti), který tu byl ke dni propuštění žalobkyně ze služebního poměru. Pokud odvolací orgán (žalovaný) podle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že k původnímu důvodu propuštění ze služebního poměru doplnil další zákonný důvod, nabylo sice prvostupňové rozhodnutí o propuštění ve smyslu § 182 odst. 1 zákona o služebním poměru právní moci teprve doručením odvolacího (napadeného) rozhodnutí, avšak na právním postavení žalobkyně se tím již nic nezměnilo, neboť nadále platilo, že byla ze služebního poměru propuštěna, byť z dalšího důvodu. Žalovaný tudíž nepochybil, když v odvolacím řízení vyšel ze skutkového a právního stavu ke dni propuštění žalobkyně, nikoliv ke dni vydání svého rozhodnutí. Žalobní námitka není důvodná.

54. Soud (v intencích kasačního rozsudku NSS) nepřisvědčil ani poslední (s předchozí námitkou úzce související) žalobní námitce, spočívající v tom, že žalovaný nemohl vycházet z lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015. Devadesátidenní lhůtu pro uplatnění lékařského posudku, kterou stanoví § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách, je třeba chápat tak, že jde o lhůtu, v níž je třeba se dovolat skutečností, které posudek dokládá, tedy uplatnit z něj vyplývající práva, nikoliv o dobu, po jejímž uplynutí posudek pozbývá platnosti a nemůže tedy nadále sloužit jako podklad v již zahájeném řízení. V posuzovaném případě sice nedošlo k uplatnění předmětného lékařského posudku ze strany správního orgánu I. stupně při propuštění žalobkyně, neboť prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru toliko z důvodu její osobnostní nezpůsobilosti. Skutečnost, že byl důvod zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně následně doplněn napadeným rozhodnutím, tedy ze strany žalovaného, na uvedeném ale nic nemění, a to ani za situace, kdy datum propuštění žalobkyně zůstalo nezměněné. Ani případnou skutečnost, že byla žalobkyně postavena mimo službu právě na základě daného lékařského posudku, nelze považovat za jeho uplatnění v řízení o propuštění žalobkyně. Daný lékařský posudek však v tomto řízení uplatnila sama žalobkyně, když se jej dovolávala v odvolání podaném dne 27. 7. 2015. Tím jej sama vnesla do řízení jako skutečnost, z níž sice správní orgán I. stupně tehdy nevycházel, ale jak se později ukázalo, již tehdy vycházet měl. Z právní úpravy lékařských posudků v zákoně o specifických zdravotních službách totiž vyplývá, že lékařský posudek může uplatnit posuzovaná osoba (v tomto případě žalobkyně) nebo osoba, které uplatněním lékařského posudku vznikají práva nebo povinnosti (v tomto případě správní orgán I. stupně potažmo žalovaný). Dovoláním se lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 ze strany žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podaném dne 27. 7. 2015 tak došlo k jeho uplatnění v § 44 odst. 5 zákona o specifických zdravotních službách požadované devadesátidenní lhůtě.
55. Na vyjádření MUDr. P. je pak třeba pohlížet jako na doplňující vyjádření, neboť toliko rekapituluje zdravotní stav žalobkyně ke dni vydání lékařského posudku ze dne 24. 6. 2015 a nepřináší pro posouzení zdravotního stavu žalobkyně žádné *novum*. Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru, že lékařský posudek z 24. 6. 2015 byl a je plně procesně použitelný, stává se i námitka žalobkyně proti vyjádření MUDr. P. bezpředmětnou, neboť uvedené vyjádření není s předmětným lékařským posudkem nijak v rozporu.

56. Pokud pak jde o dílčí námitku, týkající se zrušení vyhlášky o zdravotní způsobilosti, k té soud jen doplňuje, že ta skutečně byla dnem 1. 10. 2019 zrušena, nicméně pro posouzení věci to nemá žádný právní význam, neboť jediný relevantní lékařský posudek byl vydán již dne 24. 6. 2015.
57. Námitkou, týkající se neprovedení výstupní prohlídky žalobkyně, se soud nezabýval, neboť ji žalobkyně uplatnila až po uplynutí dvouměsíční lhůty k podání žaloby. Po uplynutí lhůty k podání žaloby již další žalobní body uplatnit nelze (srov. § 71 odst. 2 *in fine* s. ř. s.). Na věci nic nemění to, že soud ve věci rozhoduje znovu poté, co jeho předchozí rozsudek byl ze strany NSS zrušen.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

58. Vzhledem k tomu, že žalobní body nejsou důvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout i bez námitky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
59. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně procesně úspěšný, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení, které by se vymykaly běžné úřední činnosti, nevznikly a ostatně ji ani nepožadoval.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha, 8. prosince 2021

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje: H. T.

předsedkyně senátu