



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. Bc. M. W.**, zastoupený advokátem JUDr. Josefem Kopřivou, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **náměstek policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí náměstka policejního prezidenta pro službu kriminální policie a vyšetřování ze dne 13. 12. 2016, č.j. PPR-34564-63/ČJ-2015-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 Ad 5/2017 - 99,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2020, č. j. 9 Ad 5/2017 - 99, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** městskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Meritem projednávané věci je otázka, zda pochybení žalovaného spočívající v tom, že neposoudil spolu s důvodem dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), tedy pozbytí osobnostní způsobilosti k výkonu služby, i důvod dle § 42 odst. 1 písm. h) téhož zákona (pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby), mělo vliv na zákonitost jeho rozhodnutí.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky, neboť podle závěru psychologa Policejního prezidia České republiky ze dne 17. 6. 2015,

který dne 17. 8. 2015 v přezkumném řízení potvrdil vedoucí psycholog Policie České republiky, není osobnostně způsobilý výkonu služby. Nesplňoval totiž požadavky (charakteristiky) podle § 1 vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru.

[3] Přezkum osobnostní způsobilosti žalobce byl proveden na základě žádosti o zjištění osobnostní způsobilosti ze dne 1. 6. 2015 (dále jen „žádost o přezkum“). Ta byla podána na základě incidentu z 6. 5. 2015, kdy proběhl rozhovor mezi žalobcem a jeho nadřízeným plk. H., během něhož žalobce beze slov napsal na papír následující sdělení: *„Pracuji pro skupinu v rámci Policie ČR, která má legitimní zájmy. Vynesl jsi informace o mé osobě, ač jsi nemusel, ohrozil jsi tím zájmy této skupiny. V případě, že budou vyneseny další informace, nebo se to bude opakovat, nebo nedojde k nápravě, budou vyneseny informace o tvé osobě.“* Uvedený incident vyústil v převoz žalobce do Psychiatrické nemocnice Bohnice (dále jen „PN Bohnice“). V úředním záznamu vedoucí skupiny krizové intervence Mgr. L. ze dne 6. 5. 2015 bylo uvedeno, že toho dne s žalobcem hovořila za účelem zhodnocení jeho psychického stavu, přičemž žalobce uvedl, že přibližně před měsícem byl osloven dvěma osobami vydávajícími se za pracovníky Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“), kteří mu na tabletu ukázali shora uvedené věty, dali mu za úkol, aby je napsal na papír a v květnu ukázal svému nadřízenému.

[4] V lékařském posudku ze dne 25. 6. 2015 byl žalobce shledán zdravotně nezpůsobilým k výkonu služby. Proti tomuto posudku podal žalobce návrh na přezkum, který byl rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 28. 7. 2015 zamítnut.

[5] Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž zejména poukázal na podjatost příslušníků policie a rozhodnutí označil za předčasné, nesprávné a neodůvodněné. Popsaný děj a uvedená zjištění odporují realitě a nemají základ v provedeném dokazování. Psychologická dokumentace neobsahuje objektivní prokazatelný nálezný. I přes závěr o zdravotní nezpůsobilosti (duševní onemocnění) nebylo zahájeno řízení o propuštění ze služebního poměru pro zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby. Žalobce má za to, že netrpí duševním onemocněním, což by mohlo být významné pro závěr o osobnostní způsobilosti k výkonu služby. Závěry psychologů k vymizení osobnostních předpokladů pro výkon služby nejsou řádně odůvodněny, nevycházejí z dlouhodobějšího pozorování, jsou toliko hypotetické a závěr psychologa ze dne 21. 3. 2016 je fakticky vyvrácí.

[6] V odvolacím řízení žalovaný nechal doplnit závěry psychologických posudků dle požadavků judikatury správních soudů a odvolání žalobce jako nedůvodné zamítl.

[7] V žalobě podané k Městskému soudu v Praze žalobce navrhl důkazy k prokázání skutkového stavu věci; poukázal na nepřiměřenou délku odvolacího řízení; trestní stíhání jeho nadřízeného; nezákonnost psychologického zkoumání až v rámci odvolacího řízení; nezákonné nezahájení řízení o jeho propuštění ze zdravotních důvodů (lékařský posudek o zdravotní nezpůsobilosti předcházela závěrům psychologů o osobnostní nezpůsobilosti před řízením o jeho osobnostní nezpůsobilosti). Žalovaný v řízení nedostatečně a vadně zjistil skutkový stav, nesprávně posoudil právní otázky a porušil žalobcova procesní práva.

pokračování

[8] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zdůraznil, že v odvolacím řízení došlo toliko k doplnění odůvodnění původního psychologického posudku. Lékařský posudek o zdravotní nezpůsobilosti byl žalovanému doručen až po zahájení řízení o propuštění dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Napadené rozhodnutí považuje žalovaný za věcně správné, zákonné a náležitě odůvodněné.

[9] Městský soud k žalobě uvedl, že nedostatky psychologických posudků bylo možné zhojit jejich doplněním v odvolacím řízení. V souzené věci tedy nešlo o neodstranitelnou vadu, pro kterou by žalovaný musel zrušit prvostupňové rozhodnutí a řízení zastavit. Psychologický posudek, z něhož vycházel žalovaný, pak posoudil jako detailní, vnitřně konzistentní a podložený přesvědčivými závěry. Žalobce jeho závěry ani nezpochybnil žádnou konkrétní námitkou. Soud tedy nepovažoval za nutné přistoupit k vypracování revizního znaleckého posudku.

[10] Jako důvodnou však soud shledal námitku, že žalovaný se řádně nevypořádal s tím, proč nebylo současně vedeno i řízení o propuštění ze služebního poměru pro pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby. K tomu městský soud citoval závěry rozsudku NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 1 As 327/2019 - 109, č. 3967/2020 Sb. NSS, z něhož vyplývá, že správní orgány měly po přezkoumání lékařského posudku Ministerstvem vnitra (rozhodnutím ze dne 28. 7. 2015, č. j. OZZ-58-1/ÚLK-2015), posoudit, zda by propuštění z jednoho z více souběžně existujících důvodů mělo pro žalobce odlišný důsledek z hlediska zásahu do jeho veřejných subjektivních práv a povinností, než propuštění z důvodu jiného.

[11] Pominout důvod pro propuštění žalobce spočívající v pozbytí zdravotní způsobilosti pro výkon služby a propustit jej toliko z důvodu pozbytí osobnostní způsobilosti k výkonu služby mohl služební funkcionář pouze tehdy, pokud by při propuštění z obou důvodů byla právní pozice žalobce zcela shodná jako v případě, kdy je propuštěn pouze z jednoho důvodu. Služební funkcionář ani žalovaný však tyto podstatné okolnosti nezkoumali. Soud k tomu pro úplnost uvedl, že mu s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu nepřisluší, aby se k výše nastíněné otázce, která je z hlediska možnosti propuštění žalobce ze služebního poměru pouze z jednoho z více souběžně zjištěných důvodů zásadní, vyjadřoval jako první, resp. aby tuto otázku posuzoval namísto služebního funkcionáře sám.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[12] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost. Přístup soudu označil za přepjatě formalistický.

[13] Ve věci žalobce, na rozdíl od věci posuzované v rozsudku č. j. 1 As 327/2019 - 109, by důsledky a právní dopady propuštění z obou důvodů (či jen jednoho z nich) byly totožné. Sám žalobce, prostřednictvím svého zástupce, k dotazu soudu v ústním jednání uvedl, že jeho právní postavení by se nezměnilo, propuštění ze zdravotního důvodu by však znamenalo ukončení služebního poměru se ctí. Toto subjektivní hledisko však nemá vliv na zásah do veřejných subjektivních práv.

[14] Městský soud navíc stěžovatele zavázal svým právním názorem v tom smyslu, že žalobce propustí buď z obou důvodů, nebo pouze pro pozbytí osobnostních předpokladů. Požadavku žalobce na propuštění toliko pro zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby, tedy se ctí, nemůže vyhovět. Ve věci přezkoumávané v rozsudku č. j. 1 As 327/2019 - 109 se žalobkyně domáhala propuštění z důvodu své zdravotní nezpůsobilosti s ohledem na možnost požadovat náhradu škody dle § 103 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť trvalé pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby spojovala se šikanou na pracovišti. V citovaném rozsudku však soud stanovil, že se odlišné důvody propuštění mohou, nikoliv musí, projevit v právním postavení příslušníka.

[15] V projednávané věci žalobce netvrdí, že by mu byla ze strany Policie ČR způsobena škoda na zdraví v důsledku nemoci z povolání či služebního úrazu. Sám uvádí, že se cítí být zcela zdravý a neměl být vůbec propuštěn. Stěžovatel navíc o právním názoru Nejvyššího správního soudu v době vydání rozhodnutí nevěděl. Městský soud ze správního spis mohl a měl posoudit případnou změnu právního postavení žalobce, protože stěžovatel považuje za přepjatě formalistické vracet mu věc toliko k doplnění části odůvodnění bez vlivu na výsledek sporu (k tomu bod [23] citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu či rozsudek ze dne 12. 9. 2018, č. j. 7 As 285/2018 - 30).

[16] Stěžovatel dále nesouhlasil s výši přiznané náhrady nákladů řízení, neboť v replice, za níž žalobci soud část náhrady přiznal, nepřednesl nic nového a požadoval v ní nařízení jednání, při kterém mohl vše v replice uvedené přednést.

[17] Ke kasační stížnosti podal žalobce vyjádření. V něm uvádí, že řízení o pozbytí osobnostní způsobilosti bylo zahájeno před nabytím právní moci psychologického posudku. Žalobce dále upozorňuje na to, že najít zaměstnání po propuštění ze ztráty osobnostní způsobilosti je více než obtížné. Důsledky postupu žalovaného se projevují v rovině osobní, společenské i profesní a jsou trvalé. To se mezi jinými projevuje v tom, že mu nebylo vydáno kladné lékařské doporučení pro prodloužení zbrojního průkazu; nemůže získat zdravotní kvalifikaci pro parašutismus a další aktivity, kterým by se chtěl věnovat; nemůže se hlásit do služebního poměru k žádné ozbrojené složce; je donucen pravidelně docházet na tzv. kontroly k lékaři - psychiatrovi, a podávat pravidelné zprávy praktické lékařce či absolvovat další vyšetření a mít další potvrzení od psychiatra. S žalobcem je zacházeno, jako by prodělal závažnou duševní poruchu, ačkoliv ta nebyla objektivně vyhodnocena. Druhý důvod pro propuštění ze služebního poměru správní orgány záměrně ignorovaly.

[18] Dále se žalobce vyjádřil k posouzení důvodu propuštění ze služebního poměru pro pozbytí osobnostní způsobilosti. Závěrem vyjádření navrhuje „*primárně navrhuji kasační stížnost žalovaného zamítnout, v případě, že by však této bylo vyhověno a napadený rozsudek Městského soudu byl zrušen, navrhuji, aby byly Městskému soudu vytknuty pochybení právního hodnocení dle obsahu čl. II. tohoto vyjádření a věc mu vrácena se závazným názorem NSS zpět k dalšímu řízení.*“

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[19] Kasační stížnost je včasná, přípustná a podaná oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Dle bodu [23] rozsudku č. j. 1 As 327/2019 - 109 (důraz přidán soudem) „**je třeba nejprve zkoumat, zda by propuštění z jednoho z více souběžně existujících různých důvodů mělo pro příslušníka odlišný důsledek z hlediska zásahu do jeho veřejných subjektivních práv a povinností, než propuštění z důvodu jiného.** Pokud by tomu tak nebylo, postup služebního funkcionáře, který propustí příslušníka z jednoho důvodu předpokládaného zákonem (a jiný existující důvod pomine) by nebyl způsobit nijak zasáhnout do práv příslušníka. I při propuštění z obou důvodů by byla právní pozice dotčeného příslušníka zcela shodná jako v případě, kdy je propuštěn pouze z jednoho důvodu. Rušit rozhodnutí služebního funkcionáře jen proto, aby vydal sice obsahově rozšířené, ale z hlediska zásahu do práv příslušníka totožné rozhodnutí, by postrádalo rozumný smysl.“

[22] Nejvyšší správní soud dále v citovaném rozsudku, konkrétně v bodu [29], uvedl, že (důraz přidán soudem) „**má-li služební funkcionář v době svého rozhodování zjištěny a osvědčeny indicie, že došlo k naplnění více zákonných důvodů propuštění příslušníka ze služebního poměru, které vedou ke stejnému výsledku (tj. propuštění příslušníka), avšak jsou spojeny s různými důsledky, pokud jde o intenzitu dotčení práv příslušníka,** je povinen ve správním řízení zkoumat naplnění obou důvodů a zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tato povinnost je odrazem ústavního příkazu k optimalizaci, tj. povinnosti veřejné moci zasahovat do práv jednotlivce způsobem, který ještě stále vede ke sledovanému cíli, avšak zasahuje do práv jednotlivce co nejméně, a § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen šetřit oprávněné zájmy osob, jichž se jeho činnost v jednotlivém případě dotýká.“ K tomu v bodu [30] dodal, že (zvýrazněno soudem) „**uvedená povinnost správního orgánu není absolutní. Jednak se uplatní právě a pouze tehdy, vyjdou-li tyto skutečnosti v řízení najevo a může-li vést propuštění z více právních důvodů k různým důsledkům, pokud jde o dotčení práv a zájmů účastníka řízení.**“

[23] V této souvislosti nelze přehlédnout ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce vlivu zjištěné vady na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Vada řízení před správním orgánem je důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud by měla vliv na zákonnost samotného rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51, č. 23/2003 Sb. NSS, či judikaturu citovanou v rozsudku ze dne 16. 5. 2019, č. j. 1 Afs 98/2018 - 27). Je tak vždy třeba zkoumat, zda dané pochybení vede rovněž ke zkrácení veřejných subjektivních práv žalobce. Absentující úvaha soudu o tom, z jakého důvodu takové pochybení mělo za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé, způsobuje nepřezkoumatelnost předmětného rozsudku pro nedostatek důvodů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2009, č. j. 9 As 72/2008 - 69).

[24] Jak správně uvádí stěžovatel, ve věci projednávané v rozsudku č. j. 1 As 327/2019 - 109 se žalobkyně domáhala vyslovení své nezpůsobilosti pro možnost

požadovat náhradu škody dle § 103 služebního zákona (srov. bod [19] citovaného rozsudku). V nyní souzené věci se však žalobce naopak velmi striktně vymezuje k závěru o tom, že trpí duševní poruchou (je zdravotně nezpůsobilý k výkonu služby); tvrdí, že je zdrav. Sám ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že propuštěním se dostal do situace, ve které je na něj pohlíženo, jako by takovou poruchou trpěl, což pociťuje jako podstatnou újmu. Soud přesto v projednávané věci po stěžovateli žádá, aby zohlednil, zda neměl u propuštění ze služebního poměru zohlednit i důvod pro pozbytí zdravotní způsobilosti, tedy případně konstatovat, že žalobce je duševně nemocen (trpí akutní polymorfní psychotickou poruchou se symptomy schizofrenie). Žalobce se však vůči závěru o zdravotní nezpůsobilosti opakovaně výslovně ohrazuje (viz část trestního oznámení od č. l. 202 správního spisu; návrh na přezkoumání lékařského posudku na č. l. 240 správního spisu; a opakovaný návrh na přezkoumání lékařského posudku č. l. 284 správního spisu). Stěžovatel na tuto skutečnost upozornil i v rámci ústního jednání (srov. zvukový záznam ústního jednání před městským soudem v čase 31:25 a dále). Městský soud přesto k této otázce toliko uzavřel, že *„mu s ohledem na zásadu subsidiarity soudního přezkumu nepřísluší, aby se k výše nastíněné otázce, která je z hlediska možnosti propuštění žalobce ze služebního poměru pouze z jednoho z více souběžně zjištěných důvodů zásadní, vyjadřoval jako první, resp. aby tuto otázku posuzoval namísto služebního funkcionáře sám.“* Úkolem městského soudu je ovšem dostatečně odůvodnit svůj závěr o tom, že jde o vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[25] Nelze přehlédnout ani skutečnost, že žalobce dne 22. 6. 2015 žádal o propuštění ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. m) služebního zákona (č. l. 134 správního spisu), svou žádost později vzal zpět (č. l. 135 správního spisu) a proti rozhodnutí o zastavení tohoto řízení (č. l. 136 správního spisu) podal odvolání (č. l. 137 správního spisu), v němž poukazuje na možné „poškození důsledky“ důvodu propuštění. Je pak úkolem soudu, aby, chce-li vyhovět žalobě tím, že zruší rozhodnutí žalovaného, sledoval zejména ochranu žalobcových veřejných subjektivních práv. O těch musí mít v řízení takřikajíc jasno.

[26] Z obsahu správního spisu se podává, že žalobce nemá za to, že trpí duševní poruchou (proti tomuto závěru i opakovaně brojí), a žalovaný konstatoval, že závěr o tom, že žalobce (ne)trpí duševní poruchou, nemá vliv na jeho osobní nezpůsobilost (srov. č. l. 391 správního spisu). „Vyhovující“ rozsudek městského soudu tak paradoxně má potenciál žalobci ještě více „přitížit“, neboť jeho výsledkem může být závěr o tom, že trpí duševní poruchou. Shledá-li naopak žalovaný, že žalobce netrpí duševní poruchou, je zjevné, že bude následovat svůj závěr o tom, že (ne)existence psychické choroby nemá vliv na propuštění pro osobnostní nezpůsobilost, což městský soud v rozsudku nepopřel. Výsledek správního řízení při současném odůvodnění napadeného rozsudku nebude pro žalobce příznivější. Naopak žalobce proti rozsudku městského soudu nemůže pro jeho „vyhovující“ výrok podat kasační stížnost, ač proti jeho závěru o osobnostní nezpůsobilosti ve vyjádření ke kasační stížnosti oponuje.

[27] Nejvyšší správní soud ve světle tvrzení účastníků řízení a obsahu správního spisu nemůže než shledat posouzení a odůvodnění merita sporu městským soudem jako nedostatečné, neboť nereflektuje právě obsah správního spisu a ona vyjádření účastníků řízení, pročez dospívá k závěrům, se kterými paradoxně nesouhlasí ani jedna ze stran.

pokračování

Městský soud se totiž dostatečně nezabýval jedním se závěrů rozsudku č. j. 1 As 327/2019 - 109 (s ohledem na jehož argumentaci rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení). Konkrétně tím, zda zrušení rozhodnutí služebního funkcionáře žalovaného, z hlediska zásahu do práv žalobce, nepostrádalo smysl. Soud, ruší-li rozhodnutí žalovaného, musí mít najisto postaveno, že jeho právní závěry mohou, v souzené věci (alespoň potenciálně) vést k ovlivnění výsledku sporu (poskytne ochranu veřejným subjektivním právům, jíž se žalobce domáhal v žalobě), a tento závěr ve svém rozsudku účastníkům řízení jasně a srozumitelně předeště. Přitom je vázán tvrzením žalobce.

[28] Nic v projednávané věci nenasvědčuje ani bossingu či šikaně na pracovišti žalobce, ostatně on sám v průběhu správního řízení označil vztahy s kolegy a nadřízenými za „nadstandardní“ a sám byl nadřízeným hodnocen tak, že „dosahuje velmi dobrých výsledků“.

[29] Nejvyšší správní soud nepovažoval za podstatné zabývat se výtkami vznesenými ve vyjádření žalobce ke kasační stížnosti proti důvodům rozsudku městského soudu. Jen proti odůvodnění rozsudku správního soudu I. stupně je totiž kasační stížnost dle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud pro výše uvedené zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1. s. ř. s.). V něm tento soud dostatečně odůvodní své závěry k vlivu tvrzené vady rozhodnutí žalovaného na jeho zákonnost. Zejména v této souvislosti přihlédne k tvrzením účastníků řízení a obsahu správního spisu, a svůj závěr o vlivu zkoumané vady řízení na veřejná subjektivní práva žalobce (na zákonnost řízení/rozhodnutí), dostatečně odůvodní. Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), soud proto tuto kasační námitku, týkající se výše přiznaných nákladů řízení, již v projednávané věci neposuzoval.

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

V Brně dne 23. března 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu