



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Ing. K. V.**, zastoupen JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Jana Babáka 11, Brno, proti žalovanému: **generální ředitel Generálního finančního ředitelství**, se sídlem Lazarská 7, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2022, č. j. 43 Ad 1/2021-76,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do patnácti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Novotného, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2017, č. j. 129936/17/7421-20290-203584 (dále též „rozhodnutí I. stupně“) ředitel Finančního úřadu pro Středočeský kraj rozhodl o skončení služebního poměru žalobce uplynutím doby 60 dnů ode dne doručení rozhodnutí na základě § 72 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 72 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o státní službě“)

[2] Rozhodnutím ze dne 11. 7. 2018, č. j. 57970/18/7400-40186-050821 (dále též „rozhodnutí žalovaného“), žalovaný jako nadřízený služební orgán zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 11. 2. 2021, č. j. 6 Ad 15/2018-54, postoupil Krajskému soudu

v Praze (dále též „krajský soud“). V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud žalobě vyhověl, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shledal, že z lékařského posudku poskytovatele pracovní lékařských služeb jednoznačně nevyplývá nezpůsobilost k výkonu všech prací zařazených v I. kategorii podle § 37 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. Krajský soud aplikoval závěry Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 20. 1. 2022, č. j. 6 Ads 277/2020-56, č. 4332/2022 Sb. NSS (dále též „rozsudek sp. zn. 6 Ads 277/2020“). V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud mj. vyslovil, že z posudku musí jednoznačně vyplynout, zda se závěr o zdravotní způsobilosti týká způsobilosti vykonávat dosavadní službu, nebo zdravotní způsobilosti pro výkon služby obecně. Skutkový závěr o pozbytí zdravotní způsobilosti pro výkon veškeré služby musí být posudkem zřetelně podložen. Podle krajského soudu však z lékařského posudku jednoznačně nevyplývá, že by žalobce pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby řazené do I. kategorie prací, v důsledku čehož skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, neměl oporu ve správním spisu, pročež rozhodnutí žalovaného zrušil. Krajský soud pro nadbytečnost nevyhověl návrhu žalovaného na provedení důkazu znaleckým posudkem. Rozsudek krajského soudu (jakož i všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel si je vědom, že krajský soud byl ve svém rozhodování vázán rozsudkem sp. zn. 6 Ads 277/2020, jeho závěry však považuje za chybné. Tímto rozsudkem rozšířil Nejvyšší správní soud závěry rozsudku ze dne 3. 8. 2016, č. j. 4 As 150/2016-28, i na státní zaměstnance v režimu zákon o státní službě. Tímto však nepřiléhavě uplatnil východiska odlišné právní úpravy služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. V případě příslušníků bezpečnostní sborů se při posuzování zdravotní způsobilosti k výkonu služby uplatní vyhláška č. 226/2019 Sb., o zdravotní způsobilosti ke službě v bezpečnostních sborech, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vyhláška o zdravotní způsobilosti“). Posuzování zdravotní způsobilosti k výkonu služby státních zaměstnanců se hodnotí v souladu se zákonem č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o specifických zdravotních službách“), jakožto obecnou úpravou. Vyhláška o zdravotní způsobilosti je odlišná zejména tím, že upravuje širší okruh posudkových závěrů a nutnost odůvodnění zdravotního posudku ze strany poskytovatele pracovní lékařských služeb. Z uvedeného podle stěžovatele vyplývá, že mu zákonná úprava neumožňuje vyhovět požadavkům judikatury. Dále stěžovatel brojí proti neprovedení důkazu znaleckým posudkem. Odůvodnění krajského soudu je v tomto ohledu nedostatečné a nepřezkoumatelné. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[5] Žalobce podal vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém se ztotožnil se závěry krajského soudu. Podle žalobce je sice úprava aplikovatelná na příslušníky bezpečnostních

pokračování

sborů podrobnější, z toho však nelze vyvodit, že by posudkový závěr o dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti automaticky znamenal obecnou nezpůsobilost pro výkon práce na jakémkoliv služebním místě. Takový výklad by vedl k absurdní situaci: nikdy by se nepostupovalo podle § 61 odst. 2, písm. a) zákona o státní službě (převedení na jiné služební místo), neboť každý pracovnělékařský posudek by znamenal okamžitou ztrátu způsobilosti k práci na všech služebních místech. Je k tíži služebního orgánu, pokud zadá poskytovateli lékařských služeb vypracování posudku, který nemůže sloužit jako podklad pro rozhodování. Žalobce vyjádřil i souhlas s neprovedením důkazu znaleckým posudkem. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Podle § 25 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě platí, že *žadatel o přijetí do služebního poměru musí mít potřebnou zdravotní způsobilost.*

[9] Podle § 34 odst. 1 zákona o státní službě platí, že *předpoklady uvedené v § 25 odst. 1 musí státní zaměstnanec splňovat po celou dobu výkonu služby; služebnímu úřadu je povinen bez zbytečného odkladu oznámit, že tyto předpoklady přestal splňovat.*

[10] Podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě platí, že *služební orgán rozhodne o skončení služebního poměru, nespĺňuje-li státní zaměstnanec bez zavinění služebního úřadu jiný předpoklad potřebný k výkonu služby.*

[11] Podle § 61 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě platí, že *státní zaměstnanec se převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě ze zdravotních důvodů. Podle odstavce 2 písm. a) tohoto ustanovení platí, že podle odstavce 1 písm. a) se převede státní zaměstnanec na služební místo, na kterém je služba pro něj vhodná, jestliže pozbyl vzhledem ke svému zdravotnímu stavu na základě lékařského posudku vydaného poskytovatelem pracovnělékařských služeb nebo rozhodnutí orgánu státní zdravotní správy dlouhodobě způsobilost vykonávat dosavadní službu nebo ji nesmí konat pro služební úraz, onemocnění nemocí z povolání nebo ohrožení touto nemocí. Podle odstavce 3 tohoto ustanovení platí, že dlouhodobé pozbytí způsobilosti vykonávat dosavadní službu podle odstavce 2 písm. a) spočívá ve zdravotním stavu, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti státního zaměstnance významně pro jeho schopnost vykonávat službu, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 1 rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 rok. Podle odstavce 4 tohoto ustanovení platí, že při převedení státního zaměstnance podle odstavce 2 se vedle zdravotních hledisek sleduje, aby služba byla pro něj vhodná též vzhledem k jeho kvalifikaci a schopnostem.*

[12] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 277/2020 vyplývá, že dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti pro výkon dosavadní služby je třeba odlišit od pozbytí zdravotní způsobilosti pro výkon státní služby obecně, tedy na jakémkoli služebním místě. Z toho důvodu platí, že z lékařského posudku o zdravotní způsobilosti k výkonu služby, na jehož základě má služební orgán rozhodnout o skončení služebního poměru podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, bez předchozího zařazení mimo službu, musí být jednoznačně seznatelné, že pozbytí zdravotní způsobilosti se vztahuje nejen k výkonu dosavadní služby na stávajícím služebním místě, ale k výkonu služby obecně.

[13] Stěžovatel přitom nerozporuje, že dané právní závěry jsou na věc aplikovatelné a že krajský soud jimi byl ve svém rozhodnutí vázán. Stěžovatel dovozuje prvopočáteční chybnost těchto názorů, která vyvstává ze skutečnosti, že na služební poměr podle zákona o státní službě aplikuje úpravu služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Plně souhlasí se závěry rozsudku sp. zn. 6 Ads 277/2020 a neshledal tedy důvod pro to, aby se od právního názoru vyjádřeného v označeném rozsudku odchýlil a věc předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu v souladu s ustanovením § 17 s. ř. s. (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 1783/10, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62). V podrobnostech proto soud odkazuje na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 Ads 277/2020, s jehož závěry souzní.

[14] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že je pravdou, že soud v rozsudku sp. zn. 6 Ads 277/2020 skutečně odkazoval na svou dřívější judikaturu ve věcech příslušníků bezpečnostních sborů (vč. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2016, č. j. 4 As 150/2016-28). Nejednalo se však o nepřiléhavé rozšiřování judikатурních závěrů na úpravu, která jim neodpovídá, jak dovozuje stěžovatel. V uvedeném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud v první řadě shledal podobnost právních úprav, která až návazně opravňovala podpůrný odkaz na předchozí judikaturu. Zde je nutné akcentovat, že soud závěry o dvou „případech“ ztráty způsobilosti (reprodukováných výše) dovodil z dikce samotného zákona o státní službě (srov. body 51 a násl. rozsudku sp. zn. 6 Ads 277/2020). Stěžovateli lze v obecné rovině přisvědčit i v tom, že vyhláška o zdravotní způsobilosti (aplikovatelná pro příslušníky bezpečnostních sborů) precizuje oproti obecné úpravě aplikovatelné v dané věci nároky kladené na podrobnost posudku. To však nebrání služebnímu orgánu, aby dostatečně podrobný posudek zadal poskytovateli pracovnělékařských služeb i on, popř. dodatečně zadání posudku upřesnil (jak ostatně vyplývá i z bodu 57 rozsudku sp. zn. 6 Ads 277/2020). Obecná úprava v § 41 a násl. zákona o specifických zdravotních službách je právě díky své obecnosti jakýmsi minimálním standardem což vyplývá mj. i z textace aplikovatelného prováděcího předpisu, vyhlášky č. 98/2012 Sb., o zdravotnické dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů. Zde je výslovně regulován pouze „*minimální obsah*“ lékařských posudků (příloha č. 1, bod 5 uvedené vyhlášky; obecně k povaze pracovnělékařského posudku a aplikovatelné právní úpravy srov. i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 2. 2018, sp. zn. 21 Cdo 4123/2017). Při aplikaci této obecné úpravy (mající povahu minimálního standardu) je služební orgán povinen zohlednit specifika zákona o státní službě, a to tak, že zadá takový obsah

pokračování

pracovnílékařského posudku, na jehož základě bude moci postupovat v souladu s právní úpravou (konkrétně srov. body 56 - 57 rozsudku sp. zn. 6 Ads 277/2020; v obecnější rovině pak srov. zásady činnosti správních orgánů vyjádřené zejména v § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Argumentace stěžovatele, podle které mu obecná úprava neumožňuje dostát požadavkům judikatury, je tak lichá. Je to stěžovatel, kdo svým zadáním určuje obsah pracovnílékařského posudku. Nejvyšší správní soud dodává, že požadavek dostatečné kvality a kvantity informací obsažených v posudku nelze zaměňovat za požadavek na vypracování odůvodnění ve smyslu vyhlášky o zdravotní způsobilosti. I v dalších ohledech nyní rozhodující senát plně souzní se závěry rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ads 277/2020. Optikou tohoto rozsudku pak nelze než souhlasit s krajským soudem, že daný posudek neobsahuje dostatečnou oporu pro závěry učiněné v rozhodnutích služebních orgánů, podle něž žalobce pozbyl zdravotní způsobilost pro výkon služby obecně, resp. nemá zdravotní způsobilost pro výkon služby na žádném služebním místě. Ani podle názoru kasačního soudu z posudku jednoznačně nevyplývá, že by žalobce pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby řazené do I. kategorie prací. Předmětem posouzení byla pouze zdravotní způsobilost žalobce pro výkon služby definované jako „práce s PC - administrativní činnost“. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, tak neměl oporu ve správním spisu, což představovalo vadu řízení, pro kterou krajský soud musel přistoupit ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

[15] Krajskému soudu nelze vytýkat ani to, že neprovedl všechny stěžovatelem navržené důkazy. Krajský soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-112, ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51, či rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13, ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11 atp.), řádně zdůvodnil, z jakého důvodu nebylo provedení dalších důkazů nutné. Ačkoliv si zcela jistě lze představit podrobnější odůvodnění, z obsahu rozsudku jednoznačně vyplývá, proč krajský soud neprovedl navržený důkaz znaleckým posudkem ohledně zdravotního stavu žalobce. Kasační soud dodává, že správní soudy nejsou nalézacími soudy. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval například v rozsudku ze dne 16. 4. 2015, č. j. 5 Afs 89/2013-29, „*těžiště dokazování má probíhat před správními orgány, přičemž není úlohou správních soudů provádět složitá dokazování a nabrazovat tak to, co měl již před nimi učinit správní orgán. [...] Správnímu soudu přísluší v rámci soudního přezkoumání správního rozhodnutí posoudit, zda správní orgán provedl dokazování v potřebném rozsahu, tedy zda si opatřil dostatečné podklady pro rozhodnutí tak, aby mohl řádně usuzovat na skutkové i právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět. Soudní řízení správní není pokračováním správního řízení. Úloha správního soudu je tak primárně přezkoumávací, v zásadě se nejedná o soud nalézací, byť je správní soud samozřejmě oprávněn v přiměřeném rozsahu doplnit dokazování provedené správním orgánem (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).*“ Obdobně podle rozsudku ze dne 24. 9. 2015, č. j. 2 As 114/2015-36, „*v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. má krajský soud běžně řešit, a to typicky prováděním důkazů, skutkové otázky, jež byly zkoumány ve správním řízení, jehož výsledek, tedy žalobou napadené správní rozhodnutí, přezkoumává. Dokazování před soudem se však má zásadně omezit na prověření toho, zda skutkové závěry ze správního řízení obstojí.*“ Obecně není ani přípustné, aby správní orgán kompenzoval nedostatky správního řízení

nebo výsledného rozhodnutí procesními úkony ve správním soudnictví (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43, ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb. NSS).

[16] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. S jeho posouzením se plně ztotožnil a v podrobnostech na něj odkazuje. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet ex offio (viz např. § 109 s. ř. s.). Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl. Ve věci soud rozhodl bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[17] O náhradě nákladů tohoto řízení kasační soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce (jako úspěšný účastník řízení) má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložil. Tyto náklady se sestávají z odměny zástupce žalobce, který v řízení učinil jeden právní úkon, a to sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Za tento úkon náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Z důvodu, že zástupce žalobce je plátcem DPH, zvýšil soud odměnu zástupce o částku odpovídající této dani. Celkem je tedy stěžovatel povinna žalobci na náhradě nákladů řízení zaplatit 4 114 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. března 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu