



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **X**, zastoupený JUDr. Martinem Machačem, advokátem se sídlem náměstí Svobody 702/9, Brno, proti žalovanému: **policejní prezident**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2022, č. j. 30 Ad 3/2021-63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2022, č. j. 30 Ad 3/2021-63, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 10. 12. 2020, č. j. PPR-10288-20/ČJ-2020-990131, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 28 570 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Machače, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 28. 1. 2020, č. j. JMK-510/2020, propustil ředitel Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje (dále též „služební orgán I. stupně“) žalobce ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky (dále též „Policie“). Žalobce byl u Policie zařazen X. Od června 2018 do května 2019 nebyl žalobce z důvodu nemoci schopen výkonu služby. Po jeho návratu do služby nařídil služební orgán I. stupně, aby příslušné zdravotnické zařízení (v souzené věci Oblastní zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra v Brně, dále též „oblastní zdravotnické zařízení“ – pozn. soudu) provedlo mimořádnou pracovnělékařskou prohlídku. Výsledkem byl lékařský posudek, podle něž

žalobce dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilosti k výkonu služby. Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 12. 2020, č. j. PPR-10288-20/ČJ-2020-990131 (dále též „rozhodnutí žalovaného“), rozhodnutí služebního orgánu I. stupně k odvolání žalobce potvrdil.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud upozornil, že jedním ze zákonných předpokladů výkonu služby u Policie je zdravotní způsobilost příslušníka. Pro ztrátu této způsobilosti musí být příslušník ze služebního poměru propuštěn, přičemž aby rozhodnutí o propuštění obstálo, musí být řádně odůvodněno. V souzené věci se podle krajského soudu střetává povinnost rozhodnutí odůvodnit, resp. zjistit skutkový stav, o kterém nejsou pochybnosti, na straně služebních orgánů a povinnost zachovávat mlčenlivost o zdravotním stavu příslušníka na straně zdravotnického zařízení. Protože žalobce nezprostil zdravotnické zařízení mlčenlivosti, nemohli posudkoví lékaři služebním orgánům poskytnout odůvodněné posudky. Z posudků tak byl zjevný pouze závěr o klasifikaci žalobce na úrovni D [podle vyhlášky č. 226/2019 Sb., o zdravotní způsobilosti ke službě v bezpečnostních sborech, v platném znění (dále též „vyhláška o zdravotní způsobilosti“)], nevyplývala z nich však konkrétní diagnóza a konkrétní omezení. Krajský soud označil postup zdravotnického zařízení (a následně i odboru zdravotnického zabezpečení Ministerstva vnitra) za chybný a jejich chápání zdravotnické mlčenlivosti za příliš restriktivní. Dovodil však, že i přes chybný postup zdravotnického zařízení (ve spojení se snahou žalobce „těžit“ ze vzniklé situace), obstaral žalovaný dostatek podkladů, které (byť mozaikovitě) ve svém celku vypovídají o nutnosti žalobce propustit s ohledem na jeho zdravotní stav. Krajský soud neshledal ani další argumentaci žalobce (jeho současná pracovní pozice, která se od jeho služby u Policie neodlišuje atp.) za směrodatnou. Rozsudek krajského soudu (jakož i všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a Nejvyšší správní soud na něj pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Stěžovatel setrval na své žalobní argumentaci o nedostatečnosti odůvodnění podkladů rozhodnutí a nedostatečné opoře závěru žalovaného ve spisu. Stěžovatel upozorňuje na nedostatečnost podkladů z hlediska úplnosti a přesvědčivosti, a to zejm. v kontextu judikatury Nejvyššího správního soudu. Pracovnílékařské posudky nejsou odůvodněny a jsou v přímém rozporu s lékařskou zprávou, kterou předložil stěžovatel. Neobsahují informaci o diagnóze a o konkrétních důvodech shledání stupně D. Nevyjadřují se ani k dalším skutečnostem jako služební příprava a její náročnost, kterou výslovně zmínil krajský soud, byť nikdy nebyla předmětem dokazování. Následující vyjádření lékařů a jiných úředních osob, která byla obstarána jako další podklady pro rozhodnutí, jsou nepřesvědčivá a činí zcela zásadní závěry bez znalosti diagnózy stěžovatele. Nedostatky posudků nelze zhojit útržky kusých, nesouvisejících informací. Krajský soud měl pro tuto důvodně vytykanou vadu rozhodnutí žalovaného zrušit. Stěžovatel se dále domnívá, že žádost služebních orgánů, aby zprostil zdravotnické

pokračování

zařízení mlčenlivosti, neměla zákonný podklad. Sám krajský soud popsal postup zdravotnického zařízení za přehnaně opatrný. I tak však potvrdil rozhodnutí, které vlivem tohoto postupu zdravotnického zařízení a služebních orgánů nutně nemohlo být opřeno o dostatek podkladů. Odůvodnění soudu je v tomto rozsahu nepřesvědčivé, a dokonce skutkově nesprávné, neboť činí nemístné a nepodložené závěry o tom, že se u stěžovatele vyskytují zdravotní problémy, které by mohly vyústit v jeho náhlou smrt. Podle stěžovatele se nadto krajský soud k osobě stěžovatele vyjadřuje kriticky, a naopak k žalovanému vystupuje příliš vstřícně. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s právním názorem krajského soudu a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Krajský soud sice zkritizoval liknavý postoj zdravotnického zařízení, ale stěžovateli nebyl tento postoj kladen za vinu. Krajský soud jen konstatoval, že stěžovatel zneužil nastalé situace tím, že odmítl zdravotnické zařízení zprostit mlčenlivosti. V přezkumu Ministerstvo vnitra shledalo, že posudek není potřeba změnit. V řízení bylo postaveno na jisto, že by u stěžovatele mohlo dojít k vážnému ohrožení zdraví. To ostatně uvádí i lékařská zpráva, kterou sám stěžovatel předložil. Dle žalovaného nebylo potřeba, aby byla v posudku stanovena konkrétní diagnóza. Nesouhlasil ani s tím, že by krajský soud stranil žalovanému. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[5] V odpovědi na vyjádření žalovaného stěžovatel zopakoval svou argumentaci z kasační stížnosti. Uvedl, že ve vyjádření žalovaného není obsaženo nic, co by stížní argumentaci vyvracelo. Stěžovatel proto setrval na svém původním návrhu, tedy na zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení mu věci k dalšímu 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 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Mezi stranami není sporné, že stěžovatel působil na oddělení X. Krajské ředitelství nařídilo mimořádnou pracovnělékařskou prohlídku za účelem zjištění stěžovatelova zdravotního stavu v návaznosti na jeho pracovní neschopnost, která trvala od 26. 6. 2018 do 22. 5. 2019. Výsledkem byl lékařský posudek MUDr. L. H., lékařky Oblastního zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra v Brně („oblastní zdravotnické zařízení“), ze dne 7. 6. 2019, která stanovila stěžovateli zdravotní klasifikaci D, podle níž stěžovatel dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilosti pro výkon služby. Žádné další informace o stěžovatelově zdravotním stavu posudek neobsahoval.

[9] Stěžovatel podal návrh na přezkoumání lékařského posudku. Následně předložil služebnímu orgánu I. stupně lékařskou zprávu MUDr. M. R., lékaře Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně, ze dne 17. 6. 2019. V té je uvedeno, že stěžovatel je „*pacient s X*“. Jeho stav byl podle této zprávy nicméně aktuálně stabilizovaný, oběhově kompenzovaný a z kardiologického hlediska nebyl práce neschopen, nevhodná byla pouze těžká fyzická práce a práce ve směnném či nočním provozu. Přesto jej služební orgán I. stupně ze služebního poměru dne 4. 7. 2019 propustil.

[10] Mezitím, dne 26. 6. 2019, vydal MUDr. M. H., vedoucí odboru oblastního zdravotnického zařízení, vyjádření, z něhož vyplývá, že prostudoval stěžovatelovu zdravotnickou dokumentaci, vyžádal si stanovisko autorky posudku MUDr. H. a stanovisko předsedkyně poradního orgánu oblastního zdravotnického zařízení, MUDr. J. S. Dospěl k závěru, že návrh stěžovatele na přezkum lékařského posudku není důvodný. Ani v tomto dokumentu se o stěžovatelově zdravotním stavu nic neříká. Dne 8. 8. 2019 rozhodl Mgr. Jiří Toman, ředitel odboru zdravotnického zabezpečení Ministerstva vnitra, tak, že stěžovatelův návrh na přezkum lékařského posudku zamítl. Stěžovatelův zdravotní stav byl podle něj zjištěn úplně, na základě lékařské prohlídky a závěr o zdravotní způsobilosti takto zjištěnému zdravotnímu stavu odpovídá. V dokumentu se neobjevuje sebemenší náznak jakékoliv diagnózy či jakýkoliv popis toho, jakou povahu mají stěžovatelovy zdravotní problémy.

[11] Dne 27. 9. 2019 rozhodl žalovaný tak, že zrušil rozhodnutí služebního orgánu I. stupně o stěžovatelově propuštění. Důvodem byla nepřezkoumatelnost lékařského posudku, z něhož rozhodnutí vycházelo. Žalovaný zavázal služební orgán I. stupně, aby doplnil důvody, pro něž stěžovatel pozbyl zdravotní způsobilosti k výkonu služby. Služební orgán I. stupně v návaznosti na to požádal stěžovatele přípisem ze dne 4. 10. 2019, aby dal souhlas k poskytnutí údajů ze své zdravotnické dokumentace. Na tuto žádost stěžovatel neodpověděl.

[12] V návaznosti na požadavek služebního orgánu I. stupně o doplnění lékařského posudku reagoval dne 5. 11. 2019 MUDr. H. tak, že bez souhlasu stěžovatele nemůže žádné informace o jeho zdravotním stavu služebnímu orgánu sdělovat. Ke svému vyjádření přiložil stanovisko MUDr. S., která v jádru potvrzuje postoj MUDr. H. V závěru však uvádí, že je možno v komentáři k lékařskému posudku uvést obecné formulace. Na to navazuje konstatováním „*např. u posuzované osoby by mohlo dojít k vážnému ohrožení zdravotního stavu při provádění konkrétních disciplín služební tělesné přípravy a prověrek tělesné zdatnosti. Jestliže by zaměstnavatel přizpůsobil jejich náplň tak, aby to neohrozilo zdravotní stav příslušníka, bylo by t. č. možné posouzení zdravotní klasifikace ‚C‘, neboť se jedná o X. Úplné vyřazení příslušníka z absolvování služební tělesné přípravy by pravděpodobně bylo v rozporu s požadavky na tělesnou způsobilost příslušníka*“.

[13] Na obdobou žádost odpověděl dne 19. 12. 2019 také MUDr. Ing. Svojmil Petránek, CSc. MBA, zástupce ředitele Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra. Ten nad rámec toho, co uvedl MUDr. H., sdělil, že ke klasifikaci „D“ došlo u stěžovatele „*na základě opakovaných kardiologických prohlídek (25. 3. 2019, 20. 5. 2019 a dalších zpráv starších, zařazených do zdravotnické dokumentace)*“. Lékařská zpráva MUDr. R., kterou předložil stěžovatel, podle MUDr. P. závěry lékařského posudku MUDr. H. nevyvrací, ale potvrzuje.

pokračování

[14] Na základě těchto informací služební orgán I. stupně vydal dne 28. 1. 2020 rozhodnutí č. j. JMK-510/2020, o propuštění stěžovatele ze služebního poměru. Stěžovatel i toto rozhodnutí napadl odvoláním. V něm namítal, že lékařský posudek zůstal i nadále nepřezkoumatelný. Poradní komise žalovaného se obrátila na Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra se žádostí o součinnost, avšak jeho ředitel, Ing. Miroslav Červenka, jí dne 28. 5. 2020 sdělil, že požadované informace s ohledem na lékařskou mlčenlivost sdělit nemůže. Podle něj bylo odpovědností správního orgánu, který o návrhu na přezkum lékařského posudku rozhodoval, aby vydal přezkoumatelné rozhodnutí. V návaznosti na to pak Mgr. Toman, ředitel odboru zdravotnického zabezpečení Ministerstva vnitra, poradní komisi žalovaného přípisem ze dne 23. 6. 2020 informoval o tom, že není oprávněn služebními funkcionáři sdělovat jakékoliv bližší údaje o zdravotním stavu příslušníka bezpečnostního sboru zejména název onemocnění, diagnózu, údaje z lékařské zprávy odborných lékařů či údaje ze zdravotnické dokumentace.

[15] Na základě žádosti o stanovení dalšího postupu zaslal Mgr. Toman poradní komisi žalovaného jako přílohu svého přípisu ze dne 16. 10. 2020 vyjádření Ing. Miroslava Červenky, ředitele Zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra ze dne 14. 10. 2020. V něm se uvádí: „V odpovědi Policejnímu prezidiu na KŘP Brno postoupenou lékařskou zprávu z kardiologického vyšetření posuzovaného dne 17. 6. 2019, která uvádí mimo jiné vyjádření kardiologa, že posuzovaný z kardiologického hlediska není práce neschopen, kdy nevhodná je těžká fyzická práce a práce ve směnném/nočním provozu, jsem uvedl, že z uvedeného nelze v žádném případě paušálně dovozovat, že by posuzovaný byl schopen výkonu služby u Policie ČR. Posuzování zdravotního stavu a zdravotní způsobilosti k výkonu služby v bezpečnostních sborech provádějí výhradně k tomu určení poskytovatelé pracovních lékařských služeb (v případě PČR a HZS Zdravotnické zařízení MV), kteří vedle zdravotního stavu posuzované osoby znají konkrétní podmínky pro výkon služby a komplexní posouzení provádějí podle stanovených předpisů. Dále je zvláštní, že posuzovaný uvedenou lékařskou zprávu nepředložil v průběhu odvolacího řízení správnímu orgánu OZZ MV, který mimo jiné měl k dispozici jeho zdravotnickou dokumentaci, a zřejmě ani příslušnému lékaři pracovních lékařských služeb, aby při posuzování zdravotní způsobilosti a zdravotního stavu k výkonu služby mohla být použita. V rámci zpracování posudku posuzujícímu lékaři pracovních lékařských služeb i OZZ MV známé kardiologické diagnózy však nepřinášejí nic dosud neznámého. Policejnímu prezidiu jsem dále sdělil, že vzhledem ke své funkci provedl můj zástupce, současně vedoucí odboru zdravotní péče, MUDr. Ing. Svojmil Petránek, CSc., MBA, odborné vyjádření ze dne 19. 12. 2019 ke stanovení zdravotní klasifikace „D“ posuzovanému, které se žel minulo se svým informativním účelem. MUDr. Ing. Svojmil Petránek, CSc., MBA, z titulu zástupce ředitele pro zdravotnictví plně kompetentně posoudil odborný postup lékaře pracovních lékařských služeb a vyjádřil se ke zdravotní klasifikaci D, která byla posuzujícím lékařem pracovních lékařských služeb stanovena v plném souladu s platnými předpisy. Posuzující lékař pracovních lékařských služeb by v konkrétním případě mohl teoreticky stanovit zdravotní klasifikaci C v případě, že by se jednalo o stav po ukončeném léčení jen s lehkým poškozením funkce nebo bez známek poškození funkce oběhového ústrojí do 2 let po ukončení léčení. Tato posudková kritéria X nesplňoval.“ O tom, že spis v odvolacím řízení doplnil, informoval žalovaný stěžovatele dne 27. 11. 2020. Stěžovatel se k doplněným podkladům vyjádřil a následně žalovaný jeho odvolání proti propuštění ze služebního poměru zamítl napadeným rozhodnutím.

[16] Jak již soud rekapituloval výše, stěžovatel se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u krajského soudu, který ji neshledal důvodnou. Krajský soud v rozsudku zkritizoval přístup poskytovatelů zdravotnických služeb, kteří vykládali svou mlčenlivost až příliš restriktivně. Podle krajského soudu umožňuje § 202 zákona o služebním poměru ve spojení s § 51 odst. 2 písm. c) zákona č. 371/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, v platném znění (dále též „zákon o specifických zdravotních službách“), aby se služební orgán i bez souhlasu pacienta seznamoval s údaji o způsobilosti příslušníka k výkonu služby – kam spadá i způsobilost zdravotní – a zpracovával je, pokud jsou potřebné pro rozhodování ve věcech služebního poměru. I přes uvedené ale krajský soud považoval konečné rozhodnutí žalovaného za řádně odůvodněné. K tomu uvedl: *„I přes výše popsání zaškolbrtnutí a nesprávný přístup odboru zdravotního zabezpečení Ministerstva vnitra se totiž žalovanému nakonec podařilo shromáždit přiměřené množství informací a odpovědět na všechny klíčové otázky žalobcovy případu, a to dostatečně konkrétně a přesvědčivě. Ano, v důsledku komplikované komunikace mezi posudkovými lékaři a služebními funkcionáři má ta část odůvodnění, která popisuje žalobcův zdravotní stav, mozaikovitý charakter. Jde o fragmenty informací, jež se krajskému policejnímu řediteli a policejnímu prezidentovi podařilo v průběhu řízení postupně shromáždit. Na této fragmentárnosti má ovšem žalobce lví podíl. Těžko tak může právě z této vlastnosti napadeného rozhodnutí těžit. Nejpodstatnější nicméně je, že z jednotlivých dílků mozaiky lze poskládat dostatečně ostrý obraz žalobcovy zdravotního stavu. Rozhodnutí žalovaného, jakkoliv by jistě v případě vstřícnějšího postoje lékařů mohlo být odůvodněno precizněji a komplexněji, obsahuje dostatek informací, aby soud mohl zhodnotit, zda žalobcovo propuštění bylo oprávněné.“*

[17] Stěžovatel s krajským soudem nesouhlasí. Domnívá se, že ani po doplnění dokazování žalovaným nejsou splněny požadavky na odůvodnění rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Stěžovatel považuje za důležité, že krajský soud sám důrazně konstatoval chybný přístup orgánů, které obstarávaly pracovnělékařský posudek a související podání. I za této situace však shledal dostatečnost odůvodnění napadeného rozhodnutí. Stěžovatel však oponuje, že ze všemožných vyjádření a doplnění, která si žalovaný vyžádal, nevyplývá v žádném případě konkrétní důvod stanovení posudkové úrovně D. Nelze se podle stěžovatele spoléhat pouze na fragmentární a kusé informace.

[18] Jádrem sporu v souzené věci je tedy otázka dostatečnosti odůvodnění, resp. podkladů pro rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru v situaci, kdy stěžovatel nezprostil poskytovatele zdravotních služeb, kteří ve věci vypracovali podkladové lékařské posudky, povinnosti mlčenlivosti.

[19] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že věci s obdobným právním i skutkovým základem se zabýval v nedávném rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 10 As 88/2022-34 (dále též „rozsudek 10. senátu“). V něm Nejvyšší správní soud přezkoumával rozsudek Krajského soudu v Plzni (na jehož závěry odkázal i Krajský soud v Brně v nyní posuzované věci – srov. bod 48 napadeného rozsudku) a dovedl nutnost jeho zrušení, jakož i napadeného rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu se se závěry rozsudku 10. senátu plně ztotožnil a jeho závěry přejímá.

[20] Podle § 13 odst. 1 písm. e) zákona o služebním poměru je jedním z předpokladů k přijetí do služebního poměru, že uchazeč *je zdravotně, osobnostně a fyzicky způsobilý*

pokračování

k výkonu služby. Podle § 88 písm. e) zákona o služebním poměru je bezpečnostní sbor povinen nepřipustit, aby příslušník vykonával službu, jejíž výkon by neodpovídal jeho zdravotní způsobilosti. Z toho pak plyne, že příslušník musí být propuštěn, jestliže podle lékařského posudku poskytovatele pracovnílékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby [§ 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru]. Jelikož v řízení o propuštění se rozhoduje o právech a povinnostech účastníka, řídí se postup v něm speciální úpravou zákona o služebním poměru (§ 170 a násl. zákona o služebním poměru). Pro věc je stěžejní § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru, který 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 vypořádával s návrhy a námitkami účastníka a s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

[21] Zdejší soud zastává konstantní názor, že posouzení zdravotního stavu je otázkou odbornou (lékařskou), o níž si nemůže učinit samostatný úsudek ani správní orgán, ani správní soud. Zdravotní způsobilost příslušníka posuzuje poskytovatel lékařských služeb dle zákona o specifických zdravotních službách (ve spojení s § 79 odst. 1 zákona o služebním poměru), jímž jsou v případě příslušníků bezpečnostních sborů zdravotnická zařízení Ministerstva vnitra. Vydávání lékařských posudků, které hodnotí zdravotní způsobilost zaměstnance k práci, resp. příslušníka ke službě, je upraveno v § 41 až 46 zákona o specifických zdravotních službách. Ustanovení § 47 tohoto zákona určuje, jak má postupovat správní orgán, který přezkoumává lékařský posudek o zdravotní způsobilosti na základě návrhu posuzované osoby. Posudkový závěr musí být zdůvodněn tak, aby byl přesvědčivý i pro soud, který nemá příslušné odborné lékařské znalosti (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 158/2012-24). Služební orgán totiž není pouze „pasivním vykonavatelem závěrů lékařského posudku bez jakékoliv vlastní odpovědnosti“. Posudek proto „musí být především odůvodněn v rozsahu a kvalitě obdobné jako u znaleckých posudků, musí splňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti a vypořádat se se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně skutečností uváděných vyšetřovaným příslušníkem bezpečnostního sboru“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013-35, č. 2916/2013 Sb. NSS). Citovaný názor byl potvrzen i směrem k lékařům posuzujícím zdravotní způsobilost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2018, č. j. 6 As 299/2017-37, nebo ze dne 7. 3. 2023, č. j. 7 Ads 83/2022-30). V prvním zmíněném rozsudku soud uvedl, že „služební funkcionář by měl dbát na to, aby lékařský posudek použitý v řízení ve věcech služebního poměru byl vypracován řádně a odůvodněn v rozsahu, v jakém toto odůvodnění vyžaduje judikatura správních soudů“. V rozsudku ze dne 3. 8. 2016, č. j. 4 As 150/2016-28, se zdejší soud následně výslovně vyjádřil k nutnosti řádného odůvodnění určení stupně způsobilosti D podle vyhlášky o zdravotní způsobilosti.

[22] Souzená věc je, stejně jako věc řešená rozsudkem 10. senátu, oproti případům řešeným zmíněnou judikaturou specifická tím, že stěžovatel nezprostil poskytovatele lékařských služeb mlčenlivosti stanovené v § 51 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, v platném znění (dále též „zákon o zdravotních službách“), pročez žalovaný nedisponoval adekvátním podkladem pro své rozhodnutí (neodůvodněný posudek a rozhodnutí o přezkumu posudku bez jediné relevantní informace o zdravotním stavu stěžovatele). Žalovaný se ve snaze získat adekvátní podklad pro odůvodnění svého

rozhodnutí obrátil s konkrétními otázkami na poskytovatele lékařských služeb (oblastní zdravotnické zařízení, resp. Zdravotnické zařízení Ministerstva vnitra nebo příslušný tajemník odboru zdravotnického zabezpečení téhož ministerstva). V odpovědi se mu dostalo různých povrchních sdělení a vyjádření, která soud ve stručnosti reprodukoval výše.

[23] V rozsudku 10. senátu Nejvyšší správní soud neshledal, že by specifika dané věci opravňovala slevit z nároků, které shora citovaná judikatura klade na pracovnělékařské posudky. Desátý senát shledal, že v jím souzené věci „*podkladové posudky nevyhovují požadavkům kladeným na znalecký posudek dle § 28 odst. 1 zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, a nemají náležitosti předpokládané § 28 odst. 2 téhož zákona, jak to požaduje opakovaně citovaný rozsudek NSS čj. 6 Ads 19/2013-35. [...] Byť tedy služební funkcionář, resp. policejní prezident, vyvinul snahu zjistit skutkový stav ve věci [...], nelze pro omezený rozsah informací, jimiž služební funkcionář, resp. žalovaný, disponoval, vycházející z toho, že stěžovatel nezprostil poskytovatele povinnosti mlčenlivosti, uzavřít, že byl ve věci skutkový stav zjištěn dostatečně. Naopak je nadále třeba jej zásadně doplnit. [...] Rozhodnout o propuštění policisty ze služebního poměru ze zdravotních důvodů bez patřičného popisu jeho zdravotního stavu a dopadů na výkon služby v podkladových posudcích při vší vynaložené snaze žalovaného prostě nelze.*“

[24] Desátý senát také dovodil, že omezený rozsah nemůže jít k tíži stěžovatele, neboť žalovaný (též policejní prezident) mohl ve skutečnosti celou dobu v souladu s platnou právní úpravou vyžadovat informace o zdravotním stavu i bez výslovného souhlasu stěžovatele: „*Podle § 65 odst. 2 písm. b) zákona č. 372/2011, Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, totiž mohou v nezbytném rozsahu nahlížet do zdravotnické dokumentace vedené o pacientovi bez jeho souhlasu osoby podílející se na výkonu působnosti příslušného správního orgánu v souvislosti s přezkoumáním lékařského posudku podle jiného právního předpisu, jestliže je to mimo jiné potřebné pro účely vyplývající z tohoto zákona nebo jiných právních předpisů. Citované ustanovení sice primárně cílí na přezkum lékařských posudků dle § 47 zákona o specifických zdravotních službách, jak bylo popsáno v bodě [23] tohoto rozsudku, je ovšem též nesporné, že žalovaný v souzené věci týkající se rozhodování o propuštění příslušníka ze služebního poměru pro zdravotní nezpůsobilost vykonával působnost správního orgánu v souvislosti s přezkoumáním podkladového lékařského posudku. Zákon o zdravotních službách v citovaném ustanovení totiž neodkazuje na konkrétní příslušný správní orgán a přezkum lékařského posudku podle konkrétního předpisu. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 30. 11. 2023, čj. 10 As 117/2022-41, popsaným typickým okruhem situací, v nichž správní orgány přezkouvávají lékařské posudky, se rozsah § 65 odst. 2 písm. b) zákona o zdravotních službách nutně nevycerpává. Služební orgán totiž, rozhoduje-li v nynější věci, musí z povahy hodnotit obsah a podloženost lékařského posudku, tedy jej přezkoumat. Řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru pro zdravotní nezpůsobilost se ze své podstaty neobejde bez důkladného hodnocení stěžovatelova zdravotního stavu. [...] Služební funkcionář, resp. policejní prezident, rozhodující o propuštění příslušníka ze služebního poměru ze zdravotních důvodů mohl a měl mít výkladem ustanovení § 65 odst. 2 písm. b) zákona o zdravotních službách [...] v nezbytném rozsahu přístup ke zdravotnické dokumentaci onoho příslušníka i bez jeho souhlasu. Proto též má právo na obsah a odůvodnění podkladových lékařských posudků poskytovateli lékařských služeb dle předpokladů vymezených judikaturou správních soudů.*“ Výše uvedené lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

pokračování

[25] V souladu s uvedeným však krajský soud nepostupoval. Krajský soud uvedl, že odůvodnění rozhodnutí má v části, ve které popisuje zdravotní stav stěžovatele, „mozaikovitý charakter“ a představuje toliko „fragmenty informací“. Na této fragmentárnosti měl pak podle krajského soudu stěžovatel „lví podíl“, protože z této vlastnosti napadeného rozhodnutí nemůže „těžit“ (podrobněji srov. výše provedené shrnutí závěrů rozsudku krajského soudu). Jak však vyplývá z rozsudku 10. senátu, z požadavků na podklady rozhodnutí, zejm. z požadavku na řádně odůvodněný pracovnělékařský posudek, nelze slevit jen z toho důvodu, že příslušník sboru nezprostil poskytovatele lékařských služeb mlčenlivosti. Uvedená vada pak dále podle rozsudku 10. senátu nutně musí jít k tíži žalovaného, neboť ten měl po celou dobu řízení zákonnou možnost si podstatné informace od zdravotnického zařízení vyžádat i přes nezproštění mlčenlivosti stěžovatelem (viz výše). Krajský soud přitom obdobně jako 10. senát ve svém rozsudku vycházel z premisy, že žalovaný měl v řízení zákonné nástroje, kterými mohl získat potřebné údaje o zdravotním stavu stěžovatele i přes stěžovatelův nesouhlas (krajský soud dovodil odlišný postup na základě § 202 zákona o služebním poměru). Rozsudek krajského soudu tak v konečném důsledku stav, který žalovanému znemožnil vydat zákonné rozhodnutí, byť ho žalovaný mohl kdykoliv během řízení zhojit bez součinnosti stěžovatele, klade k tíži právě stěžovateli. Uvedl-li krajský soud dále, že „z jednotlivých dílků mozaiky lze poskládat dostatečně ostrý obraz žalobcova zdravotního stavu“, nelze tomuto tvrzení přisvědčit. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí se stěžovatelem, že podklady pro rozhodnutí žalovaného, zejm. pracovnělékařské posudky, nesplňují nároky na ně kladené judikaturou zdejšího soudu, podle které musí být odůvodněné a „musí splňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti a vypořádat se se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně skutečností uváděných vyšetřovaným příslušníkem bezpečnostního sboru“ (vedle rozsudku 10. senátu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013-35, č. 2916/2013 Sb. NSS). V tomto ohledu ostatně závěry krajského soudu konvenují tomu, co vyslovil Krajský soud v Plzni v rozsudku, který byl zrušen rozsudkem 10. senátu (body 12 a násl. rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 1. 2022, č. j. 77 Ad 5/2020-86). Jak však shrnul ve svém (zrušujícím) rozsudku 10. senát, „rozhodnout o propuštění policisty ze služebního poměru ze zdravotních důvodů bez patřičného popisu jeho zdravotního stavu a dopadů na výkon služby v podkladových posudcích při vší vynaložené snaze žalovaného prostě nelze.“ Ze shora provedené rekapitulace skutkového stavu přitom vyplývá, že ve správním spise není obsažena jediná zmínka konkrétní diagnózy stěžovatele, ani žádná konkrétní omezení, která pro něj z jeho zdravotního stavu vyplývají. Ani z lékařské zprávy předložené stěžovatelem nevyplývá konkrétní diagnóza, tato zpráva nadto není pracovnělékařským posudkem. Pokud už ostatní podklady zařazené ve spise něco o zdravotním stavu stěžovatele hovoří, omezují se na zcela vágní formulace jako „zdravotní situace X“ (viz vyjádření MUDr. P. na č. l. 77 správního spisu).

[26] Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud pochybil, pokud pro výše popsání vady v rozhodnutí žalovaného nepřistoupil k jeho zrušení (vedle výše uvedené judikatury srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Afs 13/2005-60, č. 718/2005 Sb. NSS., ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004-42 atp.). Pokud za popsání situace žalovaný podložil napadené rozhodnutí materiálem obsahujícím pouze útržkovité a nekompletní informace o zdravotním stavu stěžovatele, zatížil své rozhodnutí vadou nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Posudkům použitým v souzené věci chybělo jakékoli zdůvodnění, protože

měl žalovaný trvat na tom, aby mu poskytovatel na podkladě zdravotnické dokumentace stěžovatele sdělil v nezbytném rozsahu konkrétní údaje o zdravotním stavu příslušníka, resp. aby v nezbytném rozsahu konkretizoval důvody pozbytí jeho zdravotní způsobilosti k výkonu služby (obdobně srov. bod 40 rozsudku 10. senátu). V souladu s označeným rozsudkem lze dodat i to, že výše dovozené prolomení povinnosti mlčenlivosti nezakládá bezbřehou možnost služebního funkcionáře či žalovaného seznamovat se se zdravotnickou dokumentací posuzovaného příslušníka. Takové absolutní prolomení zákonné povinnosti mlčenlivosti poskytovatelů ve vztahu k bezpečnostnímu sboru by mohlo mít nechtěný dopad do osobní sféry dotčených příslušníků. S dovozeným prolomením mlčenlivosti je proto zapotřebí nakládat obezřetně. Přezkum lékařského posudku o zdravotní způsobilosti příslušníka k výkonu služby v řízení o jeho propuštění ze služebního poměru automaticky nepředpokládá zpřístupnění zdravotní dokumentace příslušníka jako celku, ale jen v takovém rozsahu, jaký je nezbytný pro posouzení podkladových posudků z pohledu opakovaně zdůrazňovaných judikатурních požadavků. V souladu s 10. senátem lze dodat i to, že v obecné rovině lze rozumět přístupu stěžovatele, který se bránil poskytnutí požadovaných údajů s ohledem na jejich povahu. Nesouhlas stěžovatele však mohl a měl být v dané věci překlenut, neboť jím nelze obcházet zákonnou a judikатурní potřebu náležitých podkladů a odůvodnění správního rozhodnutí. Jinými slovy, poskytovatelé zdravotních služeb Ministerstva vnitra vykládali v nynější věci svou povinnost mlčenlivosti příliš extenzivně a proti jejímu smyslu. Informace o stěžovatelově zdravotním stavu měli služebnímu funkcionáři, resp. žalovanému poskytnout a své posudky odůvodnit v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Též je nutno apelovat na stěžovatele, který onu patovou situaci vyvolal, aby žalovanému poskytl patřičnou součinnost (obdobně srov. bod 41 a násl. rozsudku 10. senátu).

[27] S ohledem na výše uvedenou právní úpravu a judikaturu (završenou rozsudkem 10. senátu v obdobné věci) tedy nemohlo rozhodnutí žalovaného obstát. Krajský soud měl na základě předmětné žaloby rozhodnutí žalovaného na základě uvedených vad zrušit, a nikoliv žalobu zamítnout. Nejvyšší správní soud dodává, že není názoru, že by krajský soud vůči stěžovateli postupoval zaujatě. To nelze dovodit z toho, že přisvědčil i přes subjektivní nesouhlas stěžovatele právnímu názoru žalovaného, resp. z dílčích částí rozsudku. Zákon koncipuje řízení před správními soudy jako řízení sporné, v němž je úkolem soudu rozhodnout, tedy zpravidla dát za pravdu jedné ze stran sporu. Je tedy zcela přirozené, že se správní soud s jednou ze stran sporu ztotožní a uvede tuto skutečnost v odůvodnění svého rozhodnutí. Pouze na základě toho však nelze dovozovat porušení zásady rovnosti, nebo jakékoliv narušení nestrannosti soudu. To nelze dovodit ani z obsahu spisu.

[28] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zrušil vedle rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém výše uvedené vady napraví (srov. § 110 odst. 2 a 4 ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 4 Ads 89/2011-134). V navazujícím řízení si správní orgán zejm. vyžádá v souladu se závěry tohoto rozsudku od poskytovatele lékařských služeb doplnění lékařských posudků tak, aby byl následně schopen celistvě, úplně a přesvědčivě posoudit, zda jsou dány důvody pro propuštění příslušníka ze služebního poměru. Má-li služební funkcionář, resp. žalovaný, výkladem § 65 odst. 2 písm. b) zákona o zdravotních službách v tomto typu řízení přístup ke zdravotnické dokumentaci příslušníka i bez jeho souhlasu, není důvod, aby mu poskytovatel nepodal potřebné

pokračování

zdůvodnění lékařského posudku o pozbytí zdravotní způsobilosti k výkonu služby, k němuž je povolán toliko odborník.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s. a § 110 odst. 3 věta druhá 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. Stěžovatel měl ve věci úspěch (na základě jeho kasační stížnosti byl zrušen rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného), náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který úspěch neměl.

[30] Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na soudní zastoupení svým právním zástupcem. Pro určení výše náhrady nákladů spojených s tímto zastoupením se použije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále též „advokátní tarif“). Stěžovateli tak náleží náhrada nákladů za uvedené právní zastoupení ve výši 12 400 Kč za 4 úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky k vyjádření žalovaného a účasti na soudním jednání [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu] a čtyři režijní paušály po 300 Kč za čtyři úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 1 200 Kč. Celkem tedy náklady řízení o žalobě činí 16 600 Kč.

[31] Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti pak tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a náklady vynaložené na právní zastoupení. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli odměnu ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a režijní paušál 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Nejvyšší správní soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů za podání ze dne 19. 2. 2024, označené jako „replika k vyjádření policejního prezidenta“, neboť toto ve svém souhrnu pouze opakuje stížní argumentaci. Takové podání nelze považovat za účelně vynaložený náklad. Soudy zpravidla přiznávají nárok na náhradu nákladů pouze těch úkonů, které skutečně mohly sloužit ochraně práv účastníka řízení. Odporovalo by smyslu a účelu právní úpravy, pokud by advokát mohl úspěšně nárokovat odměnu za libovolný počet úkonů, aniž by byl zřejmý jejich přínos pro zastupovaného účastníka řízení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010-59, ze dne 12. 7. 2012, č. j. 1 As 98/2012-21, nebo obdobně usnesení ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 Azs 84/2021-23). Náhrada nákladů řízení před kasačním soudem tak celkem činí 8 400 Kč.

[32] Jelikož je právní zástupce stěžovatele plátcem DPH podle zákona č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty, je část nároku tvořená náklady vynaloženými na právní zastoupení (17 000 Kč) zvýšena o daň 21 % [§ 37 odst. 1, § 47 odst. 1 písm. a), odst. 4 zákona o DPH], tedy o částku 3 570 Kč.

[33] Žalovaný je proto povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení v celkové výši 28 570 Kč k rukám jeho advokáta JUDr. Martina Machače, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 21. března 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu