

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ing. J. B.**, zast. JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezidium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 22. 1. 2013, č. j. PPR-604-15/ČJ-2012-990131, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2015, č. j. 3 Ad 3/2013 – 40,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám zástupce JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Náměstek policejního prezidenta rozhodnutím ze dne 22. 12. 2011, č. 73/2011, propustil žalobce, v rozhodné době příslušníka Policie České republiky v hodnosti podplukovníka, ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o služebním poměru“). Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku.

[2] Podkladem pro rozhodnutí byl závěr vyšetřujícího psychologa ze dne 4. 10. 2011, dle kterého žalobce není osobnostně způsobilý ve smyslu § 3 odst. 2 vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „vyhláška o osobnostní způsobilosti“). Tento závěr byl na základě návrhu žalobce na přezkum potvrzen dne 3. 11.

2011 závěrem vedoucího psychologa Policie České republiky, dle kterého žalobce není osobnostně způsobilý ve smyslu § 2 písm. c) uvedené vyhlášky.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u Městského soudu v Praze. Ten obě správní rozhodnutí zrušil rozsudkem uvedeným v záhlaví, neboť dospěl k závěru, že jsou nepřezkoumatelná. Své úvahy podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 – 35, publ. pod č. 2916/2013 Sb. NSS.

[4] Vlastní odůvodnění uvedl konstatováním, že posudek (závěr) psychologa bezpečnostního sboru ve smyslu vyhlášky o osobnostní způsobilosti je stěžejním podkladem správního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Žalovanému dal za pravdu v tom, že se jedná o odborný závěr, o němž si správní orgán, resp. soud nemůže pro nedostatek vlastních odborných znalostí a zkušeností učinit úsudek sám. Nicméně pokračoval, že i takový závěr soud hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Musí být především odůvodněn v rozsahu a kvalitě obdobné jako u znaleckých posudků, splňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti a vypořádat se se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně skutečností uváděných vyšetřovaným příslušníkem bezpečnostního sboru. Vzhledem k tomu, že posudky psychologů v projednávané věci neobsahovaly žádné důvody osobnostní nezpůsobilosti žalobce, jsou ony i rozhodnutí z nich vycházející nepřezkoumatelná.

[5] Městský soud dále uvedl, že tvrzení žalovaného, že žalobce byl seznámen s důvody pro závěr psychologa, nemá oporu ve správním spise. Vyšetřující psycholog sice vypověděl, že žalobce ústně seznámil se svými závěry, ten však tvrdí opak a ve správním spise není žádný důkaz, který by tvrzení psychologa potvrdil (např. protokol podepsaný žalobcem). Dle soudu tedy není zřejmé, proč žalovaný vzal tvrzení svědka za prokázané. Se závěry vedoucího psychologa pak žalobce nemohl být seznámen v žádném případě, protože byly učiněny bez jeho přítomnosti. Především však soud uvedl, že i kdyby žalobce s předběžnými výsledky psychologického vyšetření byl seznámen, nic by to neměnilo na skutečnosti, že posudek psychologa nesplňuje požadavky na něj kladené.

[6] Proti rozsudku městského soudu nyní žalovaný (dále jen „stěžovatel") brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel podřadil důvod kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrdil nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem. Zpochybňoval závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a argumentoval pro dostatečnost zjištěného skutkového stavu.

[8] Z kasační stížnosti je zřejmý názor, že posudek psychologa o osobnostní nezpůsobilosti příslušníka je pro služebního funkcionáře závazný. Pokud je negativní posudek vydán, služební funkcionář je podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru povinen příslušníka propustit.

[9] Stěžovatel si je vědom požadavků na odůvodnění posudku (závěru) psychologa, ty však v rozhodné době nebyly promítnuty do vyhlášky o osobnostní způsobilosti. V projednávané věci disponoval závěry psychologů Policie České republiky, které splňovaly požadavky tehdy účinné vyhlášky, ale nedostačovaly pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 180 odst. 1 zákona o služebním poměru. Stěžovatel proto podnikl další kroky, aby nevznikly pochybnosti o úplnosti a správnosti závěru psychologů. Konkrétně přistoupil k jejich výslechu, z výpovědí v kasační stížnosti citoval. Zejména vyzdvihl, že vyšetřující psycholog dle svých slov žalobci sdělil, proč je nezpůsobilý pro výkon služby.

[10] Shrnul, že důvody zkoumání žalobcovy osobnostní nezpůsobilosti byly nepochybně zjištěny, správní orgán s ním komunikoval, psycholog mu vysvětlil důvody nezpůsobilosti. Služební funkcionář tyto důvody znát nemusí, pro něj je podstatný závěr psychologa. Stěžovatel v odůvodnění rozhodnutí odkázal na podklady, ze kterých vycházel, uvedl důvody rozhodnutí a vypořádal se s námitkami žalobce. Ze spisového materiálu jsou zřejmé i okolnosti, které předcházely zjišťování osobnostní způsobilosti. Stěžovatel je názoru, že soud tyto okolnosti nehodnotil a vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, která na projednávanou věc nedopadá.

[11] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek a dále aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce

[12] Žalobce především popsal, že argumentace stěžovatele je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, ze které vycházel i městský soud. Tvrzení, že žalobce byl seznámen se závěry psychologa, nemá oporu ve správním spise, námitka již byla vyvrácena v napadeném rozsudku. Nadto soud uvedl, že i kdyby žalobce se závěry vyšetření seznámen byl, posudek by nesplňoval požadavky na něj kladené. O tom, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně, je přesvědčen pouze stěžovatel.

[13] Návrh na přiznání odkladného účinku je dle žalobce bezpředmětný. S ohledem na výše uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem napadeného rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Posouzení věci městským soudem vychází z názoru, že posudek psychologa o osobnostní způsobilosti příslušníka bezpečnostního sboru k výkonu služby, respektive

následné rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru, musí obsahovat odůvodnění toho, že příslušník není k výkonu služby osobnostně způsobilý. Vzhledem k tomu, že tomu tak v projednávané věci nebylo, městský soud uzavřel, že obě správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Z tohoto pohledu nepovažoval za podstatné, zda psycholog žalobci (ústně) sdělil výsledky vyšetření.

[16] Stěžovatel proti důvodům napadeného rozsudku brojil tím, že služební funkcionář je v případě negativního závěru psychologa o osobnostní způsobilosti příslušníka povinen postupovat podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru a příslušníka propustit. V projednávané věci zhojil vytýkané vady posudků, respektive rozhodnutí tím, že provedl výslechy psychologů a zjistil, že žalobce byl se závěry vyšetřujícího psychologa ústně seznámen. Proto se domnívá, že napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné není.

[17] Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že argumenty stěžovatele směřujícími k podstatě věci, tedy zda musí posudky psychologů, potažmo správní rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru, obsahovat odůvodnění ztráty osobnostní způsobilosti k výkonu služby, se zabýval již v rozsudku ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 – 35, publ. pod č. 2916/2013 Sb. NSS, na který odkazoval i městský soud. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nepřinesl jediný relevantní důvod, kvůli kterému by se od dřívějších závěrů odchýlil, soud na odůvodnění zmíněného rozsudku v podrobnostech odkazuje. Zbývající část argumentace kasační stížnosti nesměřuje proti důvodům rozsudku městského soudu.

[18] V projednávané věci není sporu o tom, jaká právní úprava na ni dopadá. Soud proto pouze pro úplnost rekapituluje, že podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru [p]*říslušník musí být propuštěn, jestliže podle posudku psychologa bezpečnostního sboru pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby*. Podle § 79 odst. 2, věty první, téhož zákona [o]*sobnostní způsobilost příslušníka posuzuje psycholog psychologického pracoviště bezpečnostního sboru. Proti závěru psychologa o osobnostní způsobilosti může podat příslušník návrh na přezkoumání vedoucímu psychologického pracoviště bezpečnostního sboru.* Osobnostní charakteristiky, které jsou předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, důvody zjišťování osobnostní způsobilosti, postup při zjišťování osobnostní způsobilosti, náležitosti závěru psychologa bezpečnostního sboru a postup při přezkumném řízení stanovilo Ministerstvo vnitra vyhláškou o osobnostní způsobilosti (viz zmocnění v § 79 odst. 7 zákona o služebním poměru). Závěr psychologa musel dle § 5 této vyhlášky (ve znění účinném do 31. 12. 2012, tedy i v době vypracování závěrů psychologů v projednávané věci) obsahovat alespoň označení posuzované a posuzující osoby, datum, závěr o osobnostní (ne)způsobilosti a poučení o možnosti podat návrh na přezkum.

[19] K námitkám stěžovatele týkajícím se závaznosti závěru psychologa a zdůvodňujícím přezkoumatelnost jeho rozhodnutí Nejvyšší správní soud obdobně jako ve výše zmíněném rozsudku uvádí následující. Se stěžovatelem souhlasí v tom, že z § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru plyne, že služební funkcionář musí příslušníka propustit, pozbyl-li podle posudku psychologa bezpečnostního sboru osobnostní způsobilost k výkonu služby. To však neznamená, že služební funkcionář je jen pasivním vykonavatelem rozhodnutí psychologa bezpečnostního sboru, bez jakékoli vlastní odpovědnosti. Je správním orgánem, v jehož pravomoci je iniciovat psychologické vyšetření příslušníka, jenž zahajuje

a vydává rozhodnutí v řízení o propuštění ze služebního poměru, z čehož nepochybně plyne též jeho právo žádat o doplnění vyšetření, resp. o nové vyšetření, vyskytnou-li se např. pochybnosti o správnosti podkladů původní žádosti. I závěr psychologa vydaný ve smyslu § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti je pouze podkladem správního rozhodnutí, který může být služebním funkcionářem a následně správním soudem přezkoumán např. z hlediska jeho vad, nedostatku opory ve spisech, rozporu se spisy, anebo z hlediska vad řízení při zjišťování skutkové podstaty.

[20] Při svém rozhodování je služební funkcionář rovněž vázán zásadou řádného odůvodnění, zakotvenou v § 181, respektive § 190 zákona o služebním poměru. V řízení o propuštění příslušníka ze služebního poměru je rozhodováno o jeho veřejných subjektivních právech a jedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví (k tomu srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 – 97, publ. pod č. 415/2004 Sb. NSS, a § 196 zákona o služebním poměru). Proto i kdyby zákon o služebním poměru či vyhláška o osobnostní způsobilosti obsahovaly jen minimalistický požadavek na odůvodnění závěru psychologa, respektive rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, odůvodnění přezkoumávaného správního rozhodnutí musí mít takovou obsahovou kvalitu, aby je mohl správní soud podrobit standardnímu soudnímu přezkumu.

[21] V projednávané věci je nesporné, že ani jeden z posudků (závěrů) psychologa neobsahuje odůvodnění, ze kterého by bylo patrné, proč je žalobce nezpůsobilý k výkonu služby, respektive které osobnostní charakteristiky pozbyl. Přesto, že již v řízení před správním orgánem prvního stupně poukazoval na to, že tyto důvody mu nikdy nebyly sděleny, dostatečné odpovědi na jeho otázky se mu v průběhu celého správního řízení nedostalo. Rozhodující služební funkcionář ani stěžovatel v tomto směru nevyvinuli žádnou aktivitu, správní spis neobsahuje jediný podklad, který by o důvodech pozbytí osobnostní způsobilosti žalobce cokoli vypovídal, a ve správních rozhodnutích je pouze konstatován neodůvodněný závěr psychologů. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že psychologové, respektive služební funkcionář tím, že při obeznámenosti s námitkami vznášenými žalobcem setrvali na minimalistickém obsahu psychologických závěrů dle tehdy účinného znění vyhlášky, zatížili podklad pro správní rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru a ve svém důsledku též toto rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Námitky stěžovatele proto nebyly důvodné.

[22] Argumentace, že stěžovatel vytýkaný nedostatek zhojil provedením výslechů psychologů, je zavádějící. Nejvyšší správní soud v prvé řadě upozorňuje, že stěžovatel v průběhu správního řízení evidentně vycházel z názoru, že posudky (závěry) psychologů ani správní rozhodnutí ve věci propuštění příslušníka ze služebního poměru nemusí obsahovat odůvodnění toho, že žalobce pozbyl osobnostní způsobilost k výkonu služby. Tomu odpovídá i skutečnost, že se při výslechu psychologů soustředil na okolnosti jejich postupu, nikoli na věcné důvody psychologických posudků. Především však zmíněná argumentace nemůže nic změnit na tom, že ani v posudcích ani v odůvodnění správních rozhodnutí tyto důvody uvedeny nebyly, proto je pro závěr o jejich nepřezkoumatelnosti irelevantní. Z uvedeného vyplývá, že kasační námitka se ve své podstatě nekryje s rozhodovacími důvody městského soudu. Totéž lze uvést o shrnutí postupu služebního funkcionáře a stěžovatele v průběhu řízení v bodě [10] tohoto rozsudku. Těmito aspekty se městský soud v projednávané věci nezabýval.

[23] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že nesouhlasí s názorem, že městský soud vycházel ze závěrů nepřiléhavé judikatury. I ve věci sp. zn. 6 Ads 19/2013 soud hodnotil situaci, kdy posudky psychologů o osobnostní (ne)způsobilosti příslušníků bezpečnostního sboru k výkonu služby nebyly odůvodněné. Jak služební funkcionář, tak stěžovatel, který rozhodoval o odvolání, se shodně jako v projednávané věci spokojili s konstatováním, že závěr psychologa byl negativní (příslušník není způsobilý) a služební funkcionář jej nemůže hodnotit nebo ignorovat. Fakticky to znamenalo, že správní orgány tento neodůvodněný závěr zcela nekriticky převzaly a bez dalšího postupovaly podle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru. Je tedy zřejmé, že podstata řešených věcí byla stejná. Nemožnost aplikace závěrů citovaného judikátu není dána ani tím, že žalobce o důvodech své osobnostní nezpůsobilosti věděl (ať už je toto tvrzení stěžovatele pravdivé, či nikoli). V odůvodnění posudků ani správních rozhodnutí tyto důvody uvedeny nebyly.

[24] Lze tedy shrnout, že posudky psychologů a z nich vycházející rozhodnutí jsou nedostatečně odůvodněny, neboť neobsahují důvody, pro které je žalobce osobnostně nezpůsobilým k výkonu služby, respektive kterou osobnostní charakteristiku pozbyl. Proto se Nejvyšší správní soud zcela ztotožnil se závěrem městského soudu, že obě správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná. Městský soud je v souladu se zákonem zrušil.

[25] O návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť bezprostředně po shromáždění podkladů rozhodl o věci samé.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Ze všech vyložených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který nedosáhl v řízení procesního úspěchu, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona a je naopak povinen ji zaplatit úspěšnému účastníku řízení. Nejvyšší správní soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení sestávající z odměny advokáta za jeden úkon právní služby spočívající v písemném podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti), ve výši 3 100 Kč [§ 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, dále jen („advokátní tarif“)], a z náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající této dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Částka daně, vypočtená dle citovaného zákona, činí 714 Kč. Celkem tedy náklady řízení činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen uhradit k rukám zástupce žalobce JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, do třiceti 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. ledna 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu