

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **JUDr. J. G.**, zastoupen JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje**, se sídlem Lidické náměstí 9, 401 79 Ústí nad Labem, týkající se žaloby proti rozhodnutí ředitele žalovaného ze dne 8. 8. 2013, č. j. KRPU-133184-5/ČJ-2013-0400KR-PK, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 A 109/2013 - 59,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce, advokáta JUDr. Josefa Kopřivy.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce byl rozhodnutím ředitele žalované ze dne 22. 6. 2012, č. j. KR-2674/2012, propuštěn ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru"), jelikož podle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby. Dne 7. 3. 2013 požádal žalobce o jednorázové odškodnění podle § 105 zákona o služebním poměru a o náhradu za ztrátu

na služebním příjmu dle § 103 odst. 2 téhož zákona. Rozhodnutím ze dne 10. 5. 2013, č. j. KRPU-192539-15/ČJ-2012-0400VO, rozhodl náměstek ředitele žalovaného tak, že jednorázové odškodnění dle § 105 odst. 1 zákona o služebním poměru se žalobci neposkytne, jelikož jeho služební poměr neskončil propuštěním ze zdravotních důvodů v důsledku služebního úrazu nebo nemoci z povolání. Uvedl, že již v řízení o propuštění ze služebního poměru bylo rozhodnuto o tom, že příčinou zdravotní nezpůsobilosti žalobce nebyl pracovní úraz ani nemoc z povolání. V uvedeném řízení již bylo rozhodnuto také o tom, že služební funkcionář není oprávněn přezkoumávat rozhodnutí příslušného zdravotnického zařízení, jelikož se jedná o posudek vydaný v jiném řízení jiným orgánem. V řízení o jednorázovém odškodnění je třeba respektovat rozhodnutí příslušného zdravotnického zařízení a rozhodnutí ve věci skončení služebního poměru, a tato rozhodnutí nelze v tomto řízení přezkoumávat. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítl ředitel žalovaného rozhodnutím ze dne 8. 8. 2013, č. j. KRPU-133184-5/ČJ-2013-0400KR-PK (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem č. j. 15 A 109/2013 – 59 ze dne 23. 5. 2016 (dále jen „napadený rozsudek“), napadené rozhodnutí spolu s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jako nesprávný označil krajský soud závěr správních orgánů o tom, že posudek o zdravotním stavu je nutno považovat za pravomocné správní rozhodnutí, jímž je služební funkcionář při svém rozhodování vázán. Jedná se toliko o podklad rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru, potažmo podklad rozhodnutí o jednorázovém odškodnění (byť podklad zákonný). Druhým zásadním důvodem zrušujícího výroku byla skutečnost, že závěry učiněné služebním funkcionářem v řízení o propuštění žalobce ze služebního poměru není možné bez dalšího vztahovat k posuzování jeho nároku na jednorázové odškodnění. Pro propuštění příslušníka ze služebního poměru ze zdravotních důvodů podle ust. § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru totiž není rozhodné, zda dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby z důvodu služebního úrazu, nemoci z povolání či z jiných důvodů. Relevantnost rozlišení zdravotních příčin nastává až při posuzování nároku na jednorázové odškodnění ve smyslu ust. § 105 odst. 1 zákona o služebním poměru, neboť na ten má příslušník nárok toliko tehdy, pokud jeho zdravotní nezpůsobilost souvisí se služebním úrazem či nemocí z povolání.

[3] Žalovaný byl rozhodnutím o propuštění vázán, avšak toliko v rozsahu závěru o tom, že žalobce je nadále zdravotně nezpůsobilý k výkonu služby. Příčina zdravotních problémů žalobce byla vyslovena pouze v odůvodnění rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, nikoliv přímo ve výroku. Uvedenou otázku tudíž měly správní orgány řešit v řízení o jednorázovém odškodnění, neboť se jedná o významnou okolnost, jež má vliv na jeho případné přiznání (na rozdíl od propuštění, na něž vliv nemá). Na tuto svou úlohu však žalovaný zcela rezignoval, své úvahy neopřel o pracovnělékařský posudek vypracovaný v řízení o propuštění žalobce ze služebního poměru, ke konkurenčnímu lékařskému posudku žalobce se vůbec nevyjádřil a žalobcův zdravotní stav nijak nezkoumal.

II.
Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný / stěžovatel / napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že i když pracovnělékařské posudky nepředstavují rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), stále se jedná o správní rozhodnutí dle § 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"). Jsou tedy pro všechny správní orgány závazné a služební funkcionář si sám o zdravotním stavu úsudek učinit nemůže. Oba posudky byly podkladem rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru, toto rozhodnutí nabylo právní moci a nebylo předmětem přezkumu ve správním soudnictví.

[5] Na rozhodnutí o předběžné otázce se nevztahuje zásada volného hodnocení důkazů. Nebyl tedy žádný důvod, proč by neměl být služební funkcionář předchozím rozhodnutím o propuštění ze služebního poměru vázán. Výklad krajského soudu znevýhodňuje vždy jednu stranu sporu. Pokud by v rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru byla ztráta zdravotní způsobilosti odůvodněna pracovním úrazem a příslušník by si poté podal žádost o náhradu, byla by jeho právní pozice oslabena nutností provádět v navazujícím řízení další dokazování.

[6] Dosavadní praxe stěžovatele byla potvrzena také rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2016, č. j. 3 As 132/2015 – 36, a výkladem Ministerstva vnitra (ve spise založený přípis ze dne 13. 12. 2013, č. j. KM-98-12/PK-2013).

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že hodnocení lékařské komise není pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu, kterým by byl služební funkcionář ve smyslu § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru vázán. Soudy opakovaně judikovaly, že *lékařský posudek je odborným dobrozdáním o naplnění hypotézy uvedené v zákoníku práce. Jde o službu zaměstnavateli, aby mohl dostát svým zákonným povinnostem. Lékař závodní preventivní péče zde v žádném případě nevystupuje jako osoba, které bylo zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy* (např. nález ÚS ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08).

[8] Sveřepé opakování toho, že krajský soud opomněl aplikovat ust. § 73 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že pravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a je veřejnou listinou, které svědčí presumpce správnosti, dovedlo žalovaného až k nesmyslnému tvrzení, že na rozhodnutí o souvislosti pracovního úrazu a zdravotní nezpůsobilosti se vůbec nevztahuje zásada volného hodnocení důkazů. Další výklad žalovaného je natolik vzdálen realitě a dikci právních předpisů, že jej ani nelze komentovat.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[11] V řízení o kasační stížnosti setrvává žalovaný na své dosavadní argumentaci. Má za to, že byl vázán závěry pracovnělékařských posudků, které představují pravomocná rozhodnutí, jejichž přezkum mu nepřísluší. Dále byl vázán též rozhodnutím o propuštění žalobce ze služebního poměru, v jehož odůvodnění je uvedeno, že příčinou zdravotní nezpůsobilosti žalobce nebyl pracovní úraz. Nejvyšší správní soud považuje oba dílčí závěry žalovaného za nesprávné.

[12] Podle ustanovení 67 odst. 1 správního řádu *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách*. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí*.

[13] Dle správního řádu je rozhodnutím úkon správního orgánu, jímž se jednostranně zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti určité osoby (konstitutivní rozhodnutí) nebo prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má nebo nemá (deklaratorní rozhodnutí), a to v rámci výkonu působnosti správního orgánu v oblasti veřejné správy. Jde o úkon, který je výsledkem formalizovaného postupu správního orgánu označovaného jako správní řízení, které je obecně upraveno v části druhé a třetí správního řádu. Rozhodnutím správního orgánu ve smyslu soudního řádu správního také nejsou jen rozhodnutí vydaná v řízení podle správního řádu, ale jakékoliv úkony správních orgánů splňující definiční znaky rozhodnutí vyplývající z § 65 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Vychází se tedy z materiálního a nikoliv formálního pojetí rozhodnutí správního orgánu.

[14] Lékařské posudky nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti dotčených osob. Ze stejných důvodů nepředstavují ani rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Jedná se toliko o posouzení zdravotního stavu, obsahem posudku jsou skutková zjištění a související úvahy lékařského charakteru (blíže srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 4 Ads 81/2005 – 125, publ. pod č. 1554/2008 Sb. NSS, a navazující nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08). Uvedený závěr byl vysloven za účinnosti zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, nicméně lze jej plně vztáhnout i na lékařské posudky vydané dle zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, jelikož právní povaha lékařských posudků zůstala oproti předchozí úpravě co do své podstaty nezměněna. Lékařský posudek představuje pouhý podklad rozhodnutí, a nikoliv samostatné rozhodnutí dle správního řádu, přestože jde o podklad zákonný a mnohdy pro výrok navazujícího rozhodnutí zásadní. Nelze na něj tedy vůbec vztáhnout § 73 odst. 2 téhož zákona, podle něhož je pravomocné rozhodnutí závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány, a jehož aplikace se žalovaný dovolává. Obdobné

závěry vyplývají z napadeného rozsudku krajského soudu a Nejvyšší správní soud se s nimi plně ztotožňuje.

[15] Není naopak sporu o tom, že rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru je pravomocným rozhodnutím dle § 67 odst. 1 správního řádu, kterým jsou správní orgány ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu vázány. Jak konstatoval již krajský soud, vázanost pravomocným správním rozhodnutím se vztahuje k výroku, a nikoliv k odůvodnění tohoto rozhodnutí. Je to právě výrok rozhodnutí, který jediný obsahuje autoritativní řešení otázky, která je předmětem řízení, kdy v této části rozhodnutí správní orgán ukládá povinnosti a zakládá práva, mění právní vztahy nebo je autoritativně deklaruje. Pouze výrok správního rozhodnutí vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci správní orgán rozhodl (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/2003, nebo rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001, sp. zn. 30 Ca 394/99).

[16] Výrok rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru obsahuje pouze to, že žalobce se propouští ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Podle tohoto ustanovení *příslušník musí být propuštěn, jestliže podle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby*. Důvody pozbytí zdravotní způsobilosti a skutečnost, jestli jsou tyto důvody v souvislosti s výkonem služby, nejsou při rozhodování o propuštění příslušníka podle uvedeného ustanovení rozhodující. Pouze v rozsahu výroku rozhodnutí, tedy skutečnosti, že žalobce byl propuštěn ze služebního poměru z důvodu ztráty zdravotní způsobilosti, jsou správní orgány (včetně žalovaného) tímto rozhodnutím vázány.

[17] Argumentace žalovaného implicitně směřuje k tomu, že žalobce měl uplatnit prostředky nápravy již ve vztahu k tomuto rozhodnutí a jeho odůvodnění (v němž se konstatuje, že onemocnění není v souvislosti s výkonem služby v bezpečnostním sboru). Takový postup však nepřichází v úvahu.

[18] Jak již bylo uvedeno výše, žalobce byl výrokem uvedeného rozhodnutí propuštěn ze služebního poměru pro ztrátu zdravotní způsobilosti. Ani on přitom nerozporuje skutečnost, že zdravotní způsobilost k výkonu služby skutečně pozbyl a ze služebního poměru byl propuštěn po právu. Nesouhlasí přitom pouze s částí odůvodnění, ve které je uvedeno, že onemocnění není v souvislosti s výkonem služby. Podle § 82 odst. 1 správního řádu přitom platí, že *odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné*. Odvolání jen proti důvodům rozhodnutí by tedy měl příslušný odvolací orgán bez zkoumání jeho důvodů zamítnout jako nepřípustné dle § 92 odst. 1 správního řádu (Nejvyšší správní soud nyní odhlíží od toho, že odvolání žalobce odvolací orgán ve skutečnosti v rozporu s uvedenými ustanoveními věcně projednal, jelikož toto jeho rozhodnutí není předmětem tohoto řízení).

[19] Obdobně je koncipována také žalobní legitimace ve správním soudnictví. Podle ust. § 68 písm. d) s. ř. s. je žaloba nepřípustná tehdy, *směřuje-li jen proti důvodům rozhodnutí*. Výkladem tohoto ustanovení se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne

23. 5. 2013, č. j. 9 As 102/2012 – 37, kdy žalobkyně v podané žalobě vyjádřila nesouhlas s obsahem odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, a vyslovil, že taková žaloba je podle ust. § 68 písm. d) s. ř. s. nepřípustná, protože *žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založena tvrzením, že žalobce byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Založit, měnit, rušit nebo závazně určit práva či povinnosti je způsobilý pouze výrok rozhodnutí, nikoliv jeho odůvodnění. Účelem kompetenční výluky dle § 68 s. ř. s. je zamezit přezkumu těch částí rozhodnutí, které nemohou zasáhnout do práv a právní sféry účastníků.*

[20] Výklad žalovaného by tak vedl k tomu, že důvody ztráty zdravotní způsobilosti by v nyní posuzovaném případě nemohl žalobce rozporovat v řízení o propuštění ze služebního poměru, jelikož opravnými prostředky ani žalobou ve správním soudnictví nelze napadat odůvodnění rozhodnutí, s jehož výrokem jinak žalobce souhlasí. Nemohl by tak však činit ani v řízení o jednorázovém odškodnění podle § 105 zákona o služebním poměru, jelikož by žalovaný byl předchozím rozhodnutím zavázán (včetně jeho odůvodnění) a nebyl by příslušný jeho závěry jakkoliv přezkoumávat. Žalobci by tak byla odňata možnost se proti posouzení důvodů ztráty zdravotní způsobilosti ze strany služebního funkcionáře jakkoliv bránit.

[21] Otázku důvodu ztráty zdravotní způsobilosti tedy s ohledem na vše výše uvedené musí žalovaný v souzené věci věcně zkoumat v řízení o jednorázovém odškodnění podle § 105 zákona o služebním poměru. V tomto směru musí být dán žalobci prostor k uplatnění jeho procesních práv. Nic ovšem nebrání tomu, aby přitom žalovaný použil též podklady získané v řízení o propuštění žalobce ze služebního poměru, zejména dostupné lékařské zprávy. Tím spíše, pokud v obou věcech rozhoduje služební funkcionář stejného útvaru (zde Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje). Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2016, č. j. 3 As 132/2015 – 36, který má dle tvrzení v kasační stížnosti potvrzovat dosavadní praxi žalovaného, se s podstatou věci úplně míjí.

IV.
Závěr a náklady řízení

[22] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení úspěšný, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení sestávají z odměny za zastoupení advokátem za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti) podle ust. § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky, a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani. Nejvyšší správní soud nepřiznal zástupci žalobce odměnu za úkon spočívající

v převzetí a přípravě zastoupení, jelikož zastupoval žalobce již v řízení před krajským soudem a musel být s věcí náležitě obeznámen. Nejvyšší správní soud nepřiznal zástupci ani odměnu za úkon spočívající v konzultaci s žalobcem v řízení o kasační stížnosti, jelikož s ohledem na složitost věci neusoudil, že by náklady na další poradu s klientem přesahující jednu hodinu, byly důvodně vynaloženými náklady ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 4.114 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen poukázat žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. ledna 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu