

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **JUDr. Mgr. J. G.,** zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje,** se sídlem Lidické náměstí 9, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí ředitele žalované ze dne 21. 8. 2013, čj. KRPU 136688-5/ČJ-2013-0400KR-PK, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, čj. 15 A 107/2013 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

Úvod:

Žalovaná nepřiznala žalobci náhradu škody za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě. Žalobce napadl rozhodnutí odvoláním, které krajský ředitel žalované zamítl. Žalobce proto podal žalobu ke krajskému soudu, který žalobě vyhověl a rozhodnutí krajského ředitele žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Proti rozsudku krajského soudu žalovaná brojí kasační stížností.

Nejvyšší správní soud se musel zabývat povahou zdravotních posudků a jejich závazností pro správní orgány; dále rozsahem závaznosti rozhodnutí správních orgánů v jiných řízeních.

I.

[1] Žalobce byl ve služebním poměru u Policie České republiky, která ho propustila v důsledku dlouhodobé ztráty zdravotní způsobilosti ke službě. Náměstek ředitele Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje pro ekonomiku ve věcech služebního poměru následně vydal rozhodnutí ze 17. 5. 2013, čj. KRPU-192539-17/ČJ-2012-0400VO, o neposkytnutí náhrady škody za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě. Podle jeho názoru neskončil služební poměr propuštěním v důsledku služebního úrazu či nemoci z povolání, ale jen pro dlouhodobé pozbytí zdravotní způsobilosti. Proto nevznikl na náhradu nárok. Opíral se o zdravotní posudek Lékařské komise zařízení Ministerstva vnitra, Oblastního zdravotního zařízení Ústí nad Labem (dále jen „posudek komise"), který považoval za závazné rozhodnutí. Posudek komise vylučoval souvislost mezi žalobcem prodělaným pracovním úrazem a ztrátou způsobilosti ke službě. Náměstek nepřihlédl k posudku Děkanátu Lékařské fakulty Univerzity Palackého z 31. 7. 2012 (dále jen „revizní posudek"), který předložil žalobce. Dále se opřel o odůvodnění rozhodnutí policejního prezidenta o odvolání proti rozhodnutí o ukončení služebního poměru žalobce z 18. 10. 2012.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí o nepřiznání náhrady škody odvolání. Ředitel Krajského ředitelství policie Ústeckého kraje ho zamítl a potvrdil původní rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí krajského ředitele"). Krajský ředitel se ztotožnil se závěry uvedenými v rozhodnutí orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí krajského ředitele žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Namítl, že posudek komise je neplatný, protože jej vydala poradní komise, a nikoliv k tomu příslušný lékař. Posudek lékařské komise obsahuje v rozporu s vyhláškou č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti, názor, že ztráta zdravotní způsobilosti nesouvisí se služebním úrazem.

[4] Žalobce tvrdil, že posudek komise není závazným rozhodnutím, ale toliko podkladem pro rozhodnutí. Služební funkcionář ho měl hodnotit stejně jako další důkazy, konkrétně v souvislosti s revizním posudkem. Odůvodnění zamítavého rozhodnutí policejního prezidenta o odvolání proti propuštění ze služebního poměru není závazné v dalším řízení. Věc je třeba posuzovat samostatně. Závazný je pouze výrok rozhodnutí.

[5] Žalovaná tvrdila, že není oprávněna posuzovat zdravotní stav žalobce a je vázána pravomocným posudkem komise. Odkázala na rozhodnutí policejního prezidenta o odvolání proti rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru z 18. 10. 2012, které obsahuje uvedený názor a popírá souvislost úrazu se ztrátou zdravotní způsobilosti. Dle § 180 odst. 5 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, (dále jen „zákon o služebním poměru"), ji předchozí rozhodnutí zavazuje.

[6] Krajský soud zrušil rozhodnutí krajského ředitele i rozhodnutí orgánu prvního stupně a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[7] Uvedl, že posudek komise není správním rozhodnutím, které by bylo pro žalovanou závazné, ale jedná se pouze o podklad pro rozhodnutí. Dal za pravdu žalobci, že vyhláška o zdravotní způsobilosti skutečně nestanoví povinnost uvádět příčinnou souvislost služebního úrazu s dlouhodobým pozbytím zdravotní způsobilosti. „*Tato povinnost však byla dovozena četnou judikaturou soudů, jmenujme např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2866/2014. Toto rozhodnutí se sice týká pracovního, nikoliv služebního poměru a jeho závěry se vztahují zejména k nutnosti rozlišení důvodu dle ust. 52 písm. e) a f) zákona 262/2006 Sb., zákoníku práce* (...), *nicméně lze jej analogicky aplikovat i v přezkoumávané věci*.“ Následně uzavřel, „*že i v případě lékařského posudku vydaného podle zákona o služebním poměru byli poskytovatelé pracovnělékařské péče oprávněni uvést důvod toho, proč dle jejich názoru není žalobce nadále schopen vykonávat dosavadní službu, resp. zda jeho nezpůsobilost měla souvislost s utrpěným služebním úrazem či nikoliv.*“

[8] Vyslovení názoru o nesouvislosti pracovního úrazu se ztrátou zdravotní způsobilosti v odůvodnění rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru nevyvolává právní účinky ve vztahu k dalším náhradám. Správní orgán je vázán výrokem rozhodnutí o propuštění, není vázán jeho odůvodněním. Co bylo příčinou zdravotní nezpůsobilosti, měl řešit služební funkcionář až v řízení o náhradě škody za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě.

[9] Služební orgán musí posoudit navrhované důkazy, zejména revizní posudek žalobce, a vypořádat se s jejich protikladností. Žalovaná se dopustila nezákonnosti tím, že zastávala názor, že je posudek závazným rozhodnutím, a tím, že neprovedla žalobcem navržené důkazy.

III.

[10] Žalovaná (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu v celém rozsahu kasační stížností opírající se o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Namítla nesprávné posouzení právní otázky soudem. Posudek komise považuje za závazné správní rozhodnutí, nikoliv za pouhý podklad pro rozhodnutí. I když se nejedná o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neznamená to automaticky, že se nejedná ani o závazné rozhodnutí dle § 73 odst. 2 spr. ř. Řešení otázky zdravotního stavu nepřísluší rozhodovat služebnímu funkcionáři. Upozornila, že posudky byly vyhotoveny za účinnosti zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

[12] Zdravotní posudky jsou rozhodnutími a jako takové jsou i veřejnými listinami s presumpcí správnosti. Dosavadní praxi potvrdil také rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 132/2015 - 36 a výklad obsažený v přípise ministra vnitra z 13. 12. 2013.

[13] Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[14] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti trval na nezákonnosti posudku komise. Uvedl, že zdravotní posudek není správním rozhodnutím, ale jen podkladem pro rozhodnutí (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08). Změnu právní úpravy považoval za irelevantní, protože na povaze zdravotního posudku nic nezměnila.

[15] V přípise uvedl, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, čj. 4 Ads 81/2005 - 125, nelze na jeho věc aplikovat. Rozhodnutí říká, že zdravotní posudek není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Žalobou nenapadal zdravotní posudek, ale rozhodnutí služebního orgánu.

V.

[16] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Obdobnou věc rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 6 As 146/2016 - 26 a nyní nemá důvod se od řešení věcně odchylovat.

[19] V řízení o kasační stížnosti setrvává stěžovatelka na své dosavadní argumentaci. Má za to, že byla vázána závěry posudku komise, který představuje pravomocné rozhodnutí, jehož přezkum jí nepřísluší. Dále byla vázána rozhodnutím o propuštění žalobce ze služebního poměru, v jehož odůvodnění je uvedeno, že příčinou zdravotní nezpůsobilosti žalobce nebyl pracovní úraz. Obě tyto dílčí úvahy stěžovatelky jsou nesprávné.

[20] Lékařské posudky dle § 79 odst. 1 zákona o služebním poměru nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva nebo povinnosti dotčených osob. Ze stejných důvodů nepředstavují rozhodnutí ve smyslu § 67 spr. ř.; nepředstavují ani rozhodnutí ve smyslu § 181 zákona o služebním poměru, jelikož se nejedná o úkon služebního funkcionáře (§ 2 odst. 6 zákona o služebním poměru). Jde o posouzení zdravotního stavu, obsahem posudku jsou skutková zjištění a související úvahy lékařského charakteru (blíže srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ads 81/2005 - 125 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. Právní povaha lékařských posudků se oproti předchozí úpravě co do své podstaty nezměnila.

[21] Lékařský posudek představuje pouhý podklad, nikoliv samostatné rozhodnutí. Nelze na něj tedy vztáhnout § 180 odst. 5 zákona o služebním poměru, podle něhož vyskytne-li se v řízení otázka, o které bylo pravomocně rozhodnuto, je služební funkcionář rozhodnutím vázán. Služební funkcionář není schopen odborně rozhodovat o zdravotním stavu žalobce a příčině jeho vzniku. Není ale jen pasivním příjemcem lékařského posudku, musí jej hodnotit jako ostatní důkazy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ads 19/2013 - 35).

[22] Není naopak sporu o tom, že rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru je pravomocným rozhodnutím dle § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru, kterým jsou správní orgány vázány. Jak již správně konstatoval krajský soud, vázanost pravomocným správním rozhodnutím se vztahuje k výroku, a nikoliv k odůvodnění. Je to právě výrok rozhodnutí, který jediný obsahuje autoritativní řešení otázky, která je předmětem řízení. 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 150/2011 - 68).

[23] 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 „[p]*říslušník 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 rozhodující. Pouze v rozsahu výroku rozhodnutí jsou správní orgány (včetně stěžovatelky) tímto rozhodnutím vázány.

[24] Výklad stěžovatelky by vedl k tomu, že důvody ztráty zdravotní způsobilosti by žalobce nemohl zpochybňovat 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 činit ani v řízení o náhradě za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě, jelikož by stěžovatelku vázalo předchozí rozhodnutí (včetně jeho odůvodnění) a neměla by příslušnost závěry přezkoumávat. Žalobci by tak byla odňata možnost se jakkoliv bránit proti posouzení důvodů ztráty zdravotní způsobilosti ze strany služebního funkcionáře.

[25] Stěžovatelka musí otázku důvodu ztráty zdravotní způsobilosti věcně zkoumat v řízení o náhradě za ztrátu na služebním příjmu po skončení neschopnosti ke službě podle § 103 zákona o služebním poměru. V tomto směru musí být dán žalobci prostor k uplatnění jeho procesních práv, zejména k tvrzení skutečností a navrhování důkazů. Nic ovšem nebrání tomu, aby přitom stěžovatelka použila 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 čj. 3 As 132/2015 - 36, který má dle tvrzení v kasační stížnosti potvrzovat dosavadní praxi stěžovatelky, se s podstatou věci míjí.

VI.

[26] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační námitky stěžovatelky důvodnými a nezjistil ani jiné vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že kasační stížnost nebyla důvodná, Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl vůči stěžovatelce ve věci plný úspěch. Nejvyšší správní soud proto uložil stěžovatelce, aby ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatila k rukám zástupce žalobce náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. 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 § 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající této dani tedy 21 %. 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.

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

V Brně dne 30. března 2017

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu