

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 žalobkyně: **X. Y.**, zastoupena JUDr. Jaroslavem Hoškem, advokátem se sídlem Na Příkopě 25, 110 00 Praha 1, proti žalovanému: **Policejní prezident,** se sídlem Policejní prezidium České republiky, Strojnická 27, Praha 7, týkající se žaloby proti rozhodnutí policejního prezidenta ze dne 5. 8. 2015, č. j. PPR-11635-26/ČJ-2013-990131, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 Ad 20/2015 – 70,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 Ad 20/2015 – 70, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Ředitel Krajského ředitelství policie hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 15. 3. 2013, č. j. 446/2013, propustil žalobkyni 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"), z důvodu, že žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost k výkonu služby. Příslušný funkcionář podal návrh na posouzení zdravotního stavu žalobkyně, jelikož dne 15. 8. 2012 nenastoupila do zaměstnání, nedala o sobě vědět a na sociální síti sdělila „mám hotovo, mějte se tu krásně v tomhle pojebaném životě". Dle posudku lékařské komise zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra ze dne 16. 1. 2013 žalobkyně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost pro výkon služby se zdravotní klasifikací „D". Žalobkyně podala návrh na přezkoumání lékařského posudku, ředitelka

odboru zdravotnického zabezpečení Ministerstva vnitra napadený posudek dne 18. 2. 2013 potvrdila. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o propuštění poté zamítl policejní prezident rozhodnutím ze dne 2. 7. 2013, č. j. PPR-11635-8/ČJ-2013-990131.

[2] Naposledy uvedené rozhodnutí bylo k žalobě žalobkyně zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud"), ze dne 3. 3. 2015, č. j. 8 Ad 14/2013 – 51, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze služebního poměru, jelikož toto rozhodnutí bylo odůvodněné pouhým odkazem na závěr lékařského posudku, který sám žádné odůvodnění neobsahuje, a není v něm nic o příčinách zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně. Ani z napadeného rozhodnutí, ani z lékařského posudku se vůbec nedá poznat, jaké povahy je zdravotní indispozice žalobkyně, a přinejmenším už to žalobkyni znemožnilo vést jakoukoliv alespoň potenciálně účinnou obranu.

[3] Žalovaný v dalším řízení doplnil spisový materiál o rozhodnutí ředitelky odboru zdravotnického zabezpečení Ministerstva vnitra ze dne 18. 2. 2013 ve věci přezkumu lékařského posudku a zápis z jednání Ústřední lékařské komise ze dne 15. 2. 2013. Ze závěrů přezkumného posudku vyplývá, že v případě žalobkyně se jedná o duševní poruchy s dekompenzací v zátěži, popřípadě v kombinaci s užitím návykových látek. Toto onemocnění vyžaduje pravidelné kontroly u ambulantního psychiatra a medikaci, aby nedocházelo ke zhoršování zdravotního stavu. V zápisu jsou uvedeny též kódy diagnózy dle přílohy č. 1 vyhlášky č. 393/2006 Sb., o zdravotní způsobilosti (dále jen „vyhláška o zdravotní způsobilosti"). Do správního spisu byla také doplněna výstupní zpráva z psychiatrické léčebny, kde byla žalobkyně v srpnu 2012 14 dní hospitalizovaná, a lékařská zpráva MUDr. K., lékařky z oboru psychiatrie. Policejní prezident poté odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru opětovně zamítl rozhodnutím ze dne 5. 8. 2015, č. j. PPR-11635-26/ČJ-2013-990131 (dále jen „napadené rozhodnutí"), přičemž v odůvodnění rozhodnutí vycházel z uvedených závěrů lékařské komise.

[4] Toto rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou, které městský soud vyhověl, a rozsudkem ze dne 29. 8. 2017, č. j. 5 Ad 20/2015 – 70 (dále jen „napadený rozsudek"), napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud vycházel z předpokladu, že lékařský posudek dle § 79 odst. 1 zákona o služebním poměru musí být odůvodněn v rozsahu a kvalitě obdobné jako u znaleckých posudků, musí splňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti a vypořádat se se všemi rozhodujícími skutečnostmi, včetně těch, které uvedl vyšetřovaný příslušník. Správní orgány totiž musí být schopny jej řádně posoudit podle zásad vymezených pro jejich přezkumnou činnost.

[5] V dané věci lékařský posudek ze dne 16. 1. 2013 obsahuje toliko strohé konstatování, že žalobkyni byla stanovena zdravotní klasifikace „D" – pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost k výkonu služby. V přezkumném rozhodnutí ze dne 18. 2. 2013 již byl stručně shrnut skutkový stav a uvedena zjištěná diagnóza žalobkyně s prognózou do budoucna. Zápis z jednání Ústřední lékařské komise ze dne 15. 2. 2013 potom stručně popisuje průběh přezkumné činnosti. Ve správním spise nebylo založeno odvolání žalobkyně ze dne 22. 1. 2013 proti lékařskému posudku. Z odůvodnění zápisu z jednání Ústřední lékařské komise soud zjistil, že žalobkyně v odvolání proti posudku mimo jiné nesouhlasila s tvrzením o jejím užívání omamných látek. Na tuto námitku však

přezkumný posudek nijak nereagoval, pouze odkázal na zdravotnickou dokumentaci žalobkyně, mimo jiné i na propouštěcí zprávu z psychiatrické léčebny, aniž by se k námitce žalobkyně jakkoli vyjádřil. Kromě propouštěcí zprávy z této léčebny ze správního spisu nevyplývá, že by žalobkyně byla uživatelkou omamných a psychotropních látek, toxikologické vyšetření provedené dne 8. 6. 2012 bylo v tomto ohledu negativní.

[6] Městský soud pokládá lékařský posudek i přezkumný posudek za neúplná a nepřesvědčivá rozhodnutí, neboť v nich není uveden souhrn medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěl posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod. V posudcích absentují konkrétní lékařské úvahy učiněné na základě zjištěného skutkového stavu ve vztahu k závěru o zdravotní klasifikaci žalobkyně a jejím dlouhodobém pozbytí zdravotní způsobilosti pro výkon služby. Příslušné zdravotnické orgány neměly k vypracování lékařského posudku k dispozici ani výsledky lékařské prohlídky žalobkyně, neboť tato neproběhla, a ani nehodnotily zdravotní náročnost pro výkon služby, pro niž byla žalobkyně posuzována, a podmínky, za kterých je tato činnost vykonávána, nebo nároky činnosti na zdraví žalobkyně. V přezkumném posudku se lékařská komise nevypořádala s námitkou neprovedení lékařské prohlídky při zjišťování zdravotní způsobilosti žalobkyně. Touto, i v odvolání uplatněnou námitkou, se nezabýval ani žalovaný v napadeném rozhodnutí.

[7] Byť tedy lékařský i přezkumný posudek jsou vyhotoveny v souladu s přílohou č. 4 vyhlášky o zdravotní způsobilosti a § 43 odst. 3 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, přesto nejsou řádně odůvodněny. Městský soud tak shledal zásadní podklad rozhodnutí o propuštění žalobkyně ze služebního poměru nezákonným pro jeho nepřezkoumatelnost a správní orgány z něj proto neměly vycházet.

II.
Kasační stížnost

[8] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností. Poukazuje na skutečnost, že v řízení byl vázán právním názorem vyjádřeným v rozsudku městského soudu ze dne 3. 3. 2015, č. j. 8 Ad 14/2013 – 51. Lékařský posudek ze dne 16. 1. 2013 byl v tomto rozsudku městským soudem shledán souladným s právními předpisy a všechny žalobní námitky směřující proti vadám lékařského posudku byly odmítnuty jako nedůvodné. V dalším řízení se stěžovatel řídil závazným právním názorem městského soudu a doplnil správní spis o podklady, z nichž lze dovodit zdravotní stav žalobkyně v době předcházející propuštění ze služebního poměru, a z těchto podkladů vyvodil patřičné závěry.

[9] V napadeném rozsudku však městský soud v rozporu s předchozím rozsudkem nepřezkoumával napadené rozhodnutí, ale nepřípustně se izoloval na přezkum lékařského posudku, tedy jednoho z podkladů napadeného rozhodnutí. Tento podklad městský soud v Praze přezkoumával, jakoby se jednalo o samostatné správní rozhodnutí, a zcela odhlédl od skutečnosti, že stěžovatel vlastní činností v řízení zhojil dříve vytýkané vady.

[10] Bližší odůvodnění posudků lékařů či psychologů je požadováno proto, aby posuzované osoby měly postaveno na jisto, z jakých důvodů jsou zdravotně či osobnostně

nezpůsobilé k výkonu služby a mohly se tak účinně bránit v řízení o propuštění. Je zřejmé, že pokud nebudou znát konkrétní důvod své nezpůsobilosti k výkonu služby, nemohou se v řízení ve věcech služebního poměru jakkoli bránit. Ve věci žalobkyně ovšem z napadeného rozhodnutí a jeho podkladů vyplývají konkrétní důvody, pro které byla shledána její zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby.

[11] Žalobkyně objektivně věděla o důvodu propuštění a také se v tomto směru v řízení bránila. Ze správního spisu vyplývá, že dne 15. 8. 2012 žalobkyně nenastoupila do služby a bylo dáno podezření, že může spáchat sebevraždu. Následně byla 14 dní hospitalizována v psychiatrické léčebně, přičemž při přijetí byla intoxikována velkými dávkami amfetaminů a kanabinoidů. Z výstupní zprávy vyplývá, že dlouho přemýšlí o sebevraždě, sebepoškozuje se, byla paranoidní, emočně labilní a neschopna náhledu na svůj tělesný a duševní stav. Pokud se jedná o příslušníka, který má k dispozici střelnou zbraň a při výkonu služby se předpokládá mimořádná zátěž nervové soustavy, pak i laik si dokáže učinit závěr o ne/způsobilosti k výkonu služby. Žalobkyně by mohla ve služebním poměru být nebezpečná nejen sobě, ale mohla by též ohrozit život a zdraví jiných osob.

[12] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem napadeného rozsudku, že ze správního rozhodnutí, ani z lékařského posudku není patrné, jaké povahy je zdravotní indispozice žalobkyně. V odůvodnění přezkumného posudku, jakož i z napadeného rozhodnutí se podává, že se jedná o duševní poruchy s dekompenzací v zátěži, popřípadě v kombinaci s užitím návykových látek. Odkaz na toxikologické vyšetření ze dne 8. 6. 2012 považuje stěžovatel za nepřípadný, v době propuštění žalobkyně prokazatelně byla uživatelkou návykových látek.

[13] Stěžovateli je vytýkána nepřezkoumatelnost přezkumného posudku a skutečnost, že tento posudek nereaguje na námitku žalobkyně, že není uživatelkou návykových látek. Lékařský posudek je však vydán mimo řízení ve věcech služebního poměru a nevyhotovuje jej příslušný služební funkcionář. Do postupu lékařů nemůže služební funkcionář jakkoliv zasahovat a lékařským posudkem je následně vázán. Městský soud měl přezkoumávat zákonnost a věcnou správnost napadeného rozhodnutí a nikoliv se omezovat na izolovaný přezkum jednoho z podkladů napadeného rozhodnutí. Rušení přezkoumatelného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost jednoho z podkladů rozhodnutí považuje stěžovatel za nepřípadné.

[14] Žalobkyně byla propuštěna ze služebního poměru pro zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby v březnu 2013. Případný nový lékařský posudek zpracovaný v roce 2017 těžko může zachycovat zdravotní stav žalobkyně před více než čtyřmi lety. I v nově zpracovaném lékařském posudku by tak muselo být vycházeno z podkladů vzniklých v inkriminované době. Stěžovatel nesdílí názor, že je nutné trvat na tom, aby závěry napadeného rozhodnutí byly též výslovně uvedeny v jednom z podkladů rozhodnutí (lékařském posudku), ačkoli tyto skutečnosti vyplývají i jiných podkladů rozhodnutí.

[15] Napadené rozhodnutí bylo zrušeno též proto, že před vydáním lékařského posudku ze dne 16. 1. 2013 údajně neproběhla lékařská prohlídka, pročež pro závěr o zdravotní klasifikaci žalobkyně nebyly k dispozici veškeré stanovené podklady. Dle stěžovatele však není pravda, že neproběhla lékařská prohlídka žalobkyně a zároveň není pravda ani to, že

žalobkyně tuto skutečnost namítala v odvolání. Tuto námitku městský soud žalobkyni přiřkl a následně tuto přiřknutou námitku shledal důvodnou. Žalobkyně toliko tvrdila, že nebyla odborně vyšetřena před propuštěním z psychiatrické léčebny, a proto nelze použít propouštěcí zprávu z psychiatrické léčebny jako podklad jakéhokoli řízení, k čemuž se však stěžovatel v napadeném rozhodnutí vyjádřil. V lékařském posudku ze dne 16. 1. 2013 je uvedeno, že se žalobkyně podrobila lékařskému vyšetření ke zjištění zdravotní způsobilosti, tento posudek přitom vlastnoručně podepsala. V psychiatrické léčebně nadto byla vyšetřována po dobu 14 dní.

[16] Použité lékařské posudky nejsou v logickém rozporu se zdravotnickou dokumentací a tudíž nebylo třeba vyžadovat další lékařské vyšetření ani znalecký posudek. Stěžovatel poukazuje taktéž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 14/2016 – 25, v němž soud dospěl k závěru, že prvořadým účelem propuštění příslušníka, který pozbyl způsobilost k výkonu služby, je zajištění toho, aby náročné úkoly Policie ČR vykonávaly pouze osoby k tomu zdravotně, osobnostně a fyzicky způsobilé.

[17] Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že je v napadeném rozsudku nesprávně označen, když je zde jako žalovaný správní orgán uvedeno: „Policejní prezidium České republiky, se sídlem Praha 7, Strojnická 27“. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že správním orgánem, proti jehož rozhodnutí ve věcech služebního poměru může směřovat žaloba podaná podle ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), je příslušný služební funkcionář, v tomto případě policejní prezident. Lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 As 31/2015 – 28, jímž byl zrušen rozsudek městského soudu, jelikož soud jednal jako s žalovaným s Ministerstvem vnitra, a nikoli s ministrem vnitra.
[18] V napadeném rozsudku byly taktéž nesprávně vyčísleny náklady řízení, jejichž náhradu městský soud žalobkyni přiznal. Žalobkyni neměla být přiznána náhrada za úkon právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, neboť k převzetí zastoupení došlo již v řízení před žalovaným (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 62/2014 – 69).

[19] Závěrem stěžovatel uvádí, že posuzování zdravotní způsobilosti k výkonu služby v bezpečnostním sboru je v obecné rovině ještě komplikovanější než přezkum osobnostní způsobilosti, jelikož lékaři odmítají služebním funkcionářům zpřístupnit zdravotnickou dokumentaci, neboť jsou vázáni lékařským tajemstvím. V případě žalobkyně měli služební funkcionáři možnost posoudit správnost a odůvodněnost lékařského posudku, protože ke zpřístupnění zdravotní dokumentace udělila žalobkyně služebním funkcionářům souhlas.

[20] *Pro futuro* však vyvstává otázka, zda lze po služebních funkcionářích objektivně požadovat odůvodňování rozhodnutí o propuštění pro zdravotní nezpůsobilost k výkonu služby v bezpečnostním sboru, když jsou na základě lékařského posudku, jímž je konstatována nezpůsobilost k výkonu služby, povinni dotčeného příslušníka obligatorně propustit. Při odmítnutí udělení souhlasu ke zpřístupnění zdravotní dokumentace se služební funkcionáři nedomohou ani bližšího zdůvodnění lékařského posudku, ani

zpřístupnění konkrétních lékařských zpráv a vyšetření, neboť by tím lékaři porušili lékařské tajemství.

III.
Vyjádření žalobkyně

[21] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že přezkoumatelný lékařský posudek je nezbytnou podmínkou propuštění příslušníka z důvodu zdravotní nezpůsobilosti k výkonu služby dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Pokud je lékařský posudek nepřezkoumatelný, je nepřezkoumatelné taktéž rozhodnutí ve věci samé. Tyto závěry vyplývají i z předchozího rozsudku městského soudu, kterým bylo zrušeno první rozhodnutí stěžovatele.

[22] Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že městský soud dospěl v napadeném rozsudku k „neproveditelným závěrům“, má tím zřejmě na mysli objektivní nemožnost zhojit vadu spočívající v absenci lékařské prohlídky žalobkyně, jež měla být provedena před vydáním rozhodnutí o jejím propuštění ze služebního poměru (stěžovatel správně usuzuje, že nebyla-li prohlídka provedena v roce 2013, z povahy věci ji nelze provést později). Úvahy o neproveditelnosti závěrů městského soudu vycházejí z toho, že stěžovatel nepřipouští, že by řízení mohlo skončit i tím, že odvolacím námitkám žalobkyně bude vyhověno a rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru bude zrušeno.

[23] Žalobkyně se domnívá, že služební funkcionář přeceňuje význam jejích vyjádření na sociální síti, odmítá, že by užívala návykové látky a zpochybňuje relevanci zdravotní dokumentace o její hospitalizaci v psychiatrické léčebně ve vztahu k její zdravotní způsobilosti. Propuštění ze služebního poměru představovalo fakticky vyvrcholení mobbingu, jemuž byla na pracovišti vystavena.

[24] Neuvedení žalovaného jako policejního prezidenta nemělo za následek nezákonnost napadeného rozsudku, neboť žalobou se policejní prezident zabýval i přesto, že jako žalovaný bylo uvedeno policejní prezidium. Nedošlo tedy k tomu, že by byl policejní prezident kvůli chybnému označení v žalobě zbaven práva obhajovat své rozhodnutí.

IV.
Posouzení kasační stížnosti

[25] 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.

[26] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nesprávného označení žalovaného v záhlaví napadeného rozsudku. Podle § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru *ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru*. Podle odst. 6 téhož ustanovení *nadřízený ředitele bezpečnostního sboru, ředitel bezpečnostního sboru a osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru podle odstavců 1 a 3 až 5 jsou služebními funkcionáři*. Řízení ve věcech služebního poměru (tedy i ve věci skončení služebního poměru) vede a rozhodnutí v tomto řízení vydává právě služební funkcionář [§ 178 a § 181 zákona o služebním poměru]. Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*.

[28] Z citovaných ustanovení zákona lze vyvodit závěr, že pasivně legitimovaným v posuzovaném případě je policejní prezident jako služební funkcionář, který ve věci rozhodoval v posledním stupni, a nikoliv policejní prezidium. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 – 64. Ačkoliv se tento rozsudek týká již neúčinného zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky, východiska právní úpravy zůstala v této otázce nezměněna. Základní odpovědnost a rozhodovací pravomoc ve věcech služebního poměru je svěřena služebnímu funkcionáři jako konkrétní osobě stojící v čele bezpečnostního sboru, případně jako vedoucímu organizační části bezpečnostního sboru. Obdobnými úvahami se řídil Nejvyšší správní soud i ve stěžovatelem odkazovaném rozsudku ze dne 20. 8. 2015, č. j. 1 As 31/2015 – 28.

[29] Nesprávné označení žalovaného v řízení před městským soudem a v napadeném rozsudku tak skutečně představuje vadu řízení, resp. vadu rozhodnutí. Tato vada však s ohledem na okolnosti nyní posuzovaného případu nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Městský soud sice v soudních písemnostech i v napadeném rozsudku označil nesprávně jako žalovaného Policejní prezidium České republiky, přičemž zřejmě vycházel i z toho, jak byl žalovaný označen v žalobě samotnou žalobkyní. Po celou dobu nicméně nebylo sporu o tom, které rozhodnutí a kterého služebního funkcionáře je předmětem soudního přezkumu. Výrokem napadeného rozsudku také bylo zrušeno konkrétní napadené rozhodnutí policejního prezidenta ve věci služebního poměru.

[30] Nejvyšší správní soud vzal v úvahu i skutečnost, že policejnímu prezidentovi nebylo postupem městského soudu odepřeno právo v řízení vystupovat a hájit své rozhodnutí. Soudní písemnosti byly doručovány do datové schránky policejního prezidia, což je obecně správný postup, jelikož jednotliví služební funkcionáři nemají zřízeny vlastní datové schránky. Ze soudního spisu městského soudu dále vyplývá, že se soudem v dané věci jednala kancelář policejního prezidenta, konkrétně její analyticko-legislativní odbor, který je uveden v hlavičce písemností žalovaného. Vyjádření žalovaného k žalobě je poté vlastnoručně podepsáno policejním prezidentem. Není tedy pochyb, že v řízení před městským soudem vystupoval policejní prezident, a to buď osobně (vyjádření k žalobě) nebo prostřednictvím příslušného odboru své kanceláře (ostatní písemnosti). Tyto skutkové okolnosti odlišují nyní souzený případ od věci řešené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 As 31/2015 – 28, v jejich světle se zároveň jeví argumentace nesprávným označením žalovaného jako argumentace toliko účelová.

[31] Rozhodující je v daném případě otázka posouzení zdravotního stavu žalobkyně a skutečnost, zda byl závěr o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně k výkonu služby přezkoumatelně odůvodněn či nikoliv.

[32] 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 pracovnělékařských služeb dle zákona o specifických zdravotních službách; v případě příslušníků bezpečnostních sborů tuto činnost zabezpečují zdravotnická zařízení v působnosti Ministerstva vnitra a Policie ČR. Předmětem posudkové činnosti je posouzení zdravotního stavu příslušníka a některých důsledků z něj vyplývajících pro služební poměr tohoto příslušníka. Lékařský posudek, který je výsledkem posudkové činnosti a podkladem pro rozhodnutí služebního funkcionáře, hodnotí soud jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v ustanovení § 77 odst. 2 s. ř. s. Obecně by měl být posudek především úplný, přesvědčivý a měl by se vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi. Posudkový závěr musí být zdůvodněn tak, aby byl přesvědčivý i pro soud, který nemá příslušné odborné lékařské znalosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 158/2012 – 24). Lékařský posudek o zdravotní způsobilosti k výkonu služby musí dále vždy obsahovat údaje uvedené v příloze č. 4 vyhlášky o zdravotní způsobilosti.

[33] Otázkou podrobnosti odůvodnění lékařského posudku ve vztahu k propuštění příslušníka bezpečnostního sboru se správní soudy dosud nezabývaly. Správní soudy naopak řešily opakovaně případy příslušníků, kteří byli propuštěni dle § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru pro ztrátu osobní způsobilosti. Jako nepřípustná byla označena situace, kdy k propuštění došlo bez bližšího odůvodnění pouze s odkazem na posudek psychologa, který nebyl nijak odůvodněn. Docházelo tak k absurdní situaci – ani propuštěný příslušník ani příslušný funkcionář nevěděli, kterou osobní charakteristiku nutnou k výkonu služby tento příslušník pozbyl a z jakých konkrétních důvodů je tudíž nezpůsobilý k výkonu služby (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 – 35, nebo ze dne 21. 1. 2016, č. j. 9 As 296/2015 – 31).

[34] Obdobně postupoval žalovaný v prvním rozhodnutí ve věci, které bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 3. 3. 2015, č. j. 8 Ad 14/2013 – 51. Městský soud uvedl, že nebylo pochyb o tom, který lékařský posudek byl použit jako podklad rozhodnutí a že tímto posudkem byla žalobkyně shledána nezpůsobilou pro výkon služby a nikoliv pouze k výkonu služebního místa. Rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno právě proto, že z posudku ani z rozhodnutí o propuštění nebylo možné zjistit zdravotní stav žalobkyně, který byl příčinou jejího propuštění a stěžovatel vyhodnotil veškerou argumentaci žalobkyně tímto směrem jako irelevantní. Nelze se tedy ztotožnit s kategorickým tvrzením stěžovatele, že všechny žalobní námitky směřující proti vadám lékařského posudku byly tímto rozsudkem odmítnuty jako nedůvodné. Městský soud se v odůvodnění zrušujícího výroku omezil na to, že důvody zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně nebyly uvedeny ani v posudku ani v rozhodnutí a nebylo tedy zřejmé, z kterých podkladů stěžovatel vycházel. Obsahem lékařských posudků se městský soud podrobněji nezabýval (mimo konstatování, že obsahují údaje uvedené v příloze č. 4 vyhlášky o zdravotní způsobilosti).

[35] Podle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru musí být příslušník propuštěn, pokud *podle lékařského posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb dlouhodobě pozbyl zdravotní způsobilost k výkonu služby, s výjimkou zdravotních důvodů souvisejících s těhotenstvím*. Za splnění těchto podmínek služební funkcionář musí příslušníka propustit. Služební funkcionář však není pouze pasivním vykonavatelem závěrů lékařského posudku bez jakékoliv vlastní odpovědnosti (obdobně již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 – 35). Na druhou stranu, procesní pochybení v postupu při zjišťování zdravotní způsobilosti samo o sobě ještě nemusí vyvracet odborný závěr lékařského posudku o zdravotní nezpůsobilosti příslušníka. V případě vad lékařského posudku či jiných vad v průběhu zjišťování zdravotní způsobilosti může služební funkcionář doplnit v průběhu řízení nové podklady, požádat o dodání dalších podkladů poskytovatele pracovnělékařských služeb nebo v případě, že vyvstane taková potřeba, požádat o doplnění vyšetření nebo provedení nového vyšetření.

[36] V tomto ohledu postupoval stěžovatel správně, když po zrušení prvního rozhodnutí ve věci usiloval o odstranění vytýkaných vad v odvolacím řízení. Zákon o služebním poměru v rozhodném znění neumožňoval služebnímu funkcionáři rozhodnout v odvolacím řízení jinak, než prvostupňové rozhodnutí buď potvrdit, změnit, anebo zrušit a řízení zastavit [§ 190 odst. 8 zákona o služebním poměru ve znění účinném do 30. 6. 2017]. Zrušení napadeného rozhodnutí bylo možné jen v kombinaci se současným zastavením řízení odvolacím orgánem, tzn. pokud napadené prvostupňové rozhodnutí trpí takovými vadami, které mají ve smyslu § 179 neodstranitelný charakter. Přicházelo v úvahu zejména tehdy, pokud by např. vyšlo najevo, že k uváděným skutkovým okolnostem vůbec nedošlo, pokud by důvod rozhodnutí v průběhu řízení odpadl či řízení by bylo právně nepřípustné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 6 Ads 33/2013 – 31).

[37] Lékařský posudek o zdravotní způsobilosti se dle § 42 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách vydává na základě výsledků lékařské prohlídky a dalších potřebných odborných vyšetření, výpisu ze zdravotnické dokumentace a zdravotní náročnosti pro výkon práce, pro který je osoba posuzována. Pokud jde o zdravotní náročnost pro výkon práce, v případě příslušníků bezpečnostních sborů se použije vyhláška o zdravotní způsobilosti. Tato vyhláška obsahuje seznam nemocí, stavů a vad a upravuje zdravotní klasifikaci pro jednotlivá služební místa příslušných bezpečnostních sborů. Zdravotní stav příslušníka se hodnotí klasifikační značkou („A“ – „D“), která odpovídá příslušné zdravotní způsobilosti příslušníka pro výkon služebního místa nebo pro výkon služby. Zdravotní náročnost pro výkon služby v bezpečnostních sborech je tudíž do značné míry kogentně stanovena právě touto vyhláškou.

[38] V posuzovaném případě byl na žádost příslušného služebního funkcionáře zdravotní stav žalobkyně posuzován lékařskou komisí oblastního zdravotnického zařízení Ministerstva vnitra dne 16. 1. 2013. Dle lékařského posudku se žalobkyně podrobila lékařskému vyšetření ke zjištění zdravotní způsobilosti pro výkon služebního místa inspektor s posudkovým závěrem, že žalobkyně pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost pro výkon služby (klasifikační značka „D“). Lékařský posudek je žalobkyní

podepsán a neobsahuje žádné odůvodnění. Dne 22. 1. 2013 podala žalobkyně návrh na přezkoumání tohoto posudku, ve spise je dále založeno prosté sdělení oblastního zdravotnického zařízení, že návrh žalobkyně byl zamítnut a lékařský posudek byl potvrzen dne 18. 2. 2013. Rozhodnutím ze dne 15. 3. 2013, č. j. 446/2013, byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru. V odvolacím řízení žalobkyně navrhovala jako důkaz závěrečnou zprávu svého psychologa a závěrečnou zprávu MUDr. P. B., lékaře z oboru psychiatrie, přičemž ani jedna ze zpráv nebyla v době návrhu ještě vypracována. Policejní prezident poté odvolání žalobkyně zamítl.

[39] Po zrušení tohoto rozhodnutí městským soudem doplnil žalovaný spisový materiál o další podklady. Jednalo se o rozhodnutí ze dne 18. 2. 2013, č. j. OZZ-10 ÚLK-2013, ve věci přezkumu lékařského posudku ze dne 16. 1. 2013. V něm lékařská komise na základě zdravotnické dokumentace žalobkyně a vlastního odborného posouzení dospěla k závěru, že v případě žalobkyně se jedná o duševní poruchy s dekompenzací v zátěži, popřípadě s užitím návykových látek. Toto onemocnění vyžaduje pravidelné kontroly u ambulantního psychiatra a medikaci, aby nedocházelo ke zhoršování zdravotního stavu. Žalobkyně tak pozbyla dlouhodobě zdravotní způsobilost pro výkon služby. Dle zápisu z jednání Ústřední lékařské komise odboru zdravotnického zabezpečení Ministerstva vnitra žalobkyně dlouhodobě pozbyla zdravotní způsobilost pro nemoci s kódem diagnózy F12.1b), F15.0b), F43.2a), F51.5a) a F60.3a) [pozn. NSS: podle mezinárodní klasifikace nemocí se jedná o duševní poruchy způsobené užíváním kanabinoidů a stimulancií, poruchy přizpůsobení v reakci na stres, noční můry a emočně nestabilní porucha osobnosti].

[40] Do správního spisu byla dále založena část zdravotnické dokumentace žalobkyně, konkrétně výstupní zpráva a zpráva ošetřujícímu lékaři z psychiatrické léčebny, kde byla žalobkyně hospitalizována; a dále lékařská zpráva MUDr. K., lékařky z oboru psychiatrie. Z výstupní zprávy vyplývá, že při přijetí do psychiatrické léčebny byla žalobkyně intoxikována amfetaminy a kanabinoidy. Byla úzkostná, paranoidní, emočně labilní a vyjadřovala sebevražedné myšlenky. Do propuštění byla opakovaně sledována lékařem, diagnóza odpovídá duševní poruchám, pro něž byla žalobkyně propuštěna ze služebního poměru. Dle lékařské zprávy MUDr. K. byla žalobkyně po propuštění z psychiatrické léčebny demotivovaná k uspořádání života, měla úzkostné stavy a depresivní nálady. Lékařka doporučila ponechat žalobkyni v pracovní neschopnosti.

[41] Prostřednictvím svého právního zástupce byla žalobkyně dne 1. 6. 2015 seznámena s tím, že řízení bylo doplněno o výše uvedené podklady a stěžovatel jí též informoval o tom, že se může zúčastnit jednání poradní komise, doplněné podklady jí mohou být zaslány a ke všem podkladů se může vyjádřit, popřípadě navrhnout jejich doplnění. Na tento přípis stěžovatele žalobkyně nijak nereagovala.

[42] Zdravotní posudek byl vypracován na základě podkladů dle § 42 odst. 1 zákona o specifických zdravotních službách. Vyšetření žalobkyně proběhlo dne 16. 1. 2013 před poskytovatelem pracovnělékařských služeb, což bylo stvrzeno i podpisem žalobkyně. Žalobkyně byla předtím vyšetřena též v průběhu hospitalizace v psychiatrické léčebně a poté i odbornou lékařkou MUDr. K. Posudková komise měla k dispozici zdravotnickou dokumentaci žalobkyně. Náročnost výkonu práce i konkrétní požadavky na výkon práce

jsou do značné míry stanoveny vyhláškou o zdravotní způsobilosti. Jelikož žalobkyně byla shledána nezpůsobilou k výkonu služby, a nikoliv k výkonu služebního místa, nebylo na místě blíže zkoumat zdravotní náročnost jednotlivých služebních míst. Lékařský posudek obsahuje údaje uvedené v příloze č. 4 vyhlášky o zdravotní způsobilosti.

[43] Pokud jde o stěžejní otázku odůvodnění lékařského posudku a přezkumného posudku poskytovatele pracovnělékařských služeb, tato odůvodnění vykazují značné nedostatky, na což upozornil již městský soud. První lékařský posudek neobsahuje vůbec žádné odůvodnění závěru o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně. Městskému soudu přitom nelze vytýkat, že by se omezil na izolovaný přezkum lékařských posudků a nepřezkoumával napadené rozhodnutí. Lékařský posudek je zásadním podkladem rozhodnutí o propuštění příslušníka ze služebního poměru dle § 42 odst. 1 písm. h) zákona o služebním poměru. Posouzení zdravotního stavu příslušníka je potom odbornou lékařskou otázkou, možnost stěžovatele dohnat nedostatky lékařského posudku v dalším řízení bez provedení nového lékařského vyšetření jsou tudíž značně omezené. Nelze akceptovat, aby služební funkcionář následně sám „odůvodňoval“ závěr lékařského posudku s odkazem na shromážděnou zdravotnickou dokumentaci příslušníka. K takovému postupu nemá ani služební funkcionář ani soud potřebné odborné znalosti. Může nanejvýše zkoumat, zda posudkový závěr není se shromážděnou zdravotnickou dokumentací a provedeným vyšetřením ve zřejmém rozporu. Služební funkcionář by tak 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 (již citovaný rozsudek ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 – 35). Lékařské posudky jsou v tomto řízení vypracovávány rezortním zdravotnickým zařízením Ministerstva vnitra, tedy stejného rezortu, který je nadřízen Polici ČR. Koordinaci činností v rámci tohoto rezortu by tudíž neměly doprovázet nepřekonatelné obtíže. Pokud lékaři odmítají služebním funkcionářům zpřístupnit zdravotnickou dokumentaci, tím vyšší nároky je nutno klást na odůvodnění jejich posudkových závěrů.

[44] Nejvyšší správní soud však v nyní posuzovaném případě názor městského soudu o nepřezkoumatenosti lékařských posudků nesdílí, a to především ze dvou důvodů. Přezkumný lékařský posudek ze dne 18. 2. 2013 již odůvodnění závěru o zdravotní nezpůsobilosti žalobkyně obsahuje. Zdravotní obtíže žalobkyně představují duševní poruchy s dekompenzací v zátěži, popřípadě s užitím návykových látek. Ze zápisu z jednání, který byl vyhotoven přezkumnou lékařskou komisí, pak lze zjistit též konkrétní diagnózu. Závěry posudkových lékařů odpovídají zdravotnické dokumentaci, která je ve spise založena.

[45] Druhou podstatnou skutečností je, že před zrušením prvního rozhodnutí stěžovatele nebyly konkrétní důvody ztráty zdravotní způsobilosti žalobkyni známy. Teprve poté stěžovatel doplnil do spisu výše uvedené podklady, z nichž jsou tyto důvody patrné (ačkoliv lékařský posudek mohl a měl být odůvodněn podrobněji, viz výše). Žalobkyni bylo poté umožněno vyjádřit se k doplněným podkladům a zjištěním ohledně její zdravotní způsobilosti k výkonu služby. Žalobkyně však nijak nereagovala a doplněné podklady rozhodnutí žádným způsobem nezpochybnila.

[46] Městský soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, podle něhož lékařský posudek není aktem vrchnostenského orgánu nadaného právem rozhodovat o právech a povinnostech, ale *souhrnem medicínských či biofyzikálních zjištění, k nimž dospěje posuzující lékař použitím exaktních přírodovědeckých metod*. S tím se lze jistě ztotožnit, nicméně medicínské zjištění v tomto smyslu představuje právě určení zdravotního stavu, resp. nemoci posuzovaného, jako výsledku lékařského diagnostického postupu. Medicínské zjištění, že onemocnění žalobkyně představují duševní poruchy s dekompenzací, přezkumný lékařský posudek obsahuje. Bylo by jistě vhodnější, aby byla diagnóza popsána podrobněji včetně odkazu na použitou zdravotnickou dokumentaci, případně provedené vyšetření. Přesto však v tomto konkrétním případě zjištění posudkové komise ještě obstojí.

[47] Nejvyšší správní soud se taktéž nedomnívá, že v posuzované věci bylo nutné, aby přezkumný posudek podrobněji reagoval na námitku, že stěžovatelka není uživatelkou návykových látek. Z přezkumného posudku vyplývá, že zdravotní obtíže stěžovatelky se zhoršují, pokud je vystavena zátěži nebo pokud užívá návykové látky. Z výstupní zprávy psychiatrické léčebny jednoznačně plyne, že stěžovatelka byla přijata k hospitalizaci pod vlivem amfetaminů a kanabinoidů. V kontextu celé věci se jedná o posouzení dostačující.
Co se týče námitky ohledně nesprávně stanovené náhrady nákladů řízení, obecně platí, že skutečnost, že zástupce zastupoval žalobce již ve správním řízení, nemá sama o sobě vliv na nárok tohoto zástupce na mimosmluvní odměnu za úkon právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před krajským správním soudem [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Soudní řízení je totiž postaveno na odlišných principech a procedurálních pravidlech než řízení správní. Zástupce musí nově zvážit, jaké možnosti obrany s. ř. s. v daném případě nabízí, příp. zajistit důkazy pro soudní řízení nebo administraci záležitostí nutně doprovázejících soudní řízení (zpracování plné moci, hlídání zákonných lhůt, placení soudního poplatku apod.), přičemž řadu těchto skutečností je třeba konzultovat na poradě s klientem. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je další nutnou součástí přípravy zastoupení analýza správního rozhodnutí, jímž se správní řízení končí a které má být žalobou napadeno a které zástupce logicky v rámci správního řízení analyzovat nemohl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 As 21/2011 – 52, nebo ze dne 2. 12. 2014, č. j. 6 Ads 80/2013 – 41). Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že ve věci sp. zn. 6 As 62/2014, žalobci nebyla náhrada nákladů za úkon převzetí a přípravy zastoupení přiznána. Ze skutkových okolností případu ani z odůvodnění rozsudku v této věci není zřejmé, proč se Nejvyšší správní soud od výše uvedených rozhodnutí odchýlil.

V.
Závěr a náklady řízení

[48] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vyjádřeným výše.

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. ledna 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu