



odbor bezpečnostní politiky
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7

Č. j. MV-132067-6/OBP-2020

Praha 20. října 2020
Počet listů: 13

Rozšířené stanovisko k odůvodňování závěrů lékařských posudků pro potřeby
personálního rozhodování v bezpečnostních sborech

Zdejší odbor Ministerstva vnitra byl požádán o stanovisko k otázce zákonnosti a správnosti podrobného odůvodňování závěrů lékařských posudků o zdravotní způsobilosti určených k personálnímu rozhodování o příslušnících bezpečnostních sborů (§ 6 vyhlášky č. 226/2019 Sb., o zdravotní způsobilosti ke službě v bezpečnostních sborech). A to primárně z hlediska ochrany osobních údajů, resp. Obecného nařízení o ochraně osobních údajů („GDPR“), s ohledem na gesci zdejšího odboru na tomto úseku, jakož i jeho funkci pověřence pro ochranu osobních údajů v rámci MV.

Předmětem sporu je otázka zda (či nakolik) mají být odůvodňovány lékařské posudky, potřebné pro personální rozhodování služebních funkcionářů. Kdy ze strany posudkových lékařů je (resp. bylo) toto odmítáno, mj. s ohledem na dosavadní praxi, lékařské tajemství anebo ochranu soukromí a osobních údajů dotčených osob. A ze strany příslušných služebních funkcionářů, potažmo Policie ČR, to je naopak vyžadováno, mj. s ohledem na požadavky správních soudů, potažmo mnozíci se prohrané soudní spory, kde důvodem prohry u soudu (a povinnosti hradit protistraně min. náklady řízení) je právě absentující odůvodnění lékařského posudku.

Stanovisko úvodem shrnuje podstatné závěry MV, resp. řešení sporu, a následuje podrobné vysvětlení těchto závěrů. S ohledem na často se opakující argumentaci ochranou osobních údajů je východiskem evropské právo, tedy GDPR, a pokračováno je národním (českým) právem. Reagováno je zároveň i na některé časté námitky proti konkrétnímu odůvodňování lékařských posudků.

Stanovisko zdejšího odboru lze shrnout tak, že zpracování zdravotnických údajů pro účely vypracování lékařského posudku, včetně konkrétního odůvodnění a předání takového posudku, který takové odůvodnění (tj. oč se závěry posudku opírají) obsahuje, je (i) z hlediska GDPR správné a zákonné. Pro příslušné služební funkcionáře rozhodující v personálních věcech je takové konkrétní odůvodnění (tedy nejen holé závěry posudku) i nezbytné, stejně jako pro resort vnitra, dojde-li později na soudní spor. Lékař či zaměstnanec zpracovávající a dále předávající takové údaje oprávněným



osobám, subjektům a institucím, koná v souladu s GDPR, a neporušuje nijak ani povinnost profesní mlčenlivosti, neboť jde o zpracování ke stanovenému účelu předvídanému právem EU i právem národním, informace jsou předávány jen oprávněným subjektům a osobám, a správními soudy, které rozhodují (i) dle evropského práva, je takový typ zpracování výslovně požadován. Nehledě na to, že totéž vyžaduje i národní a mezinárodní právo, zejména pokud jde o zachování záruk spravedlivého procesu v řízení správním i soudním (nutnost přezkoumatelnosti rozhodování služebních funkcionářů, což se zprostředkovane týká i závěrů, posudků a stanovisek, která jsou podkladem pro takové rozhodování).

Oporou pro zpracování zdravotnických údajů (pro definici zpracování, zahrnující i předání osobních údajů, viz čl. 4 odst. 2 GDPR) je v obecné rovině ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR v případě zaměstnaneckých vztahů (v širokém slova smyslu), a případně zároveň písm. e) téhož odstavce a článku v případě rozhodování ve věcech služebního poměru, které má charakter vrchnostenské veřejné správy. (V obou těchto případech se zároveň vyžaduje i navazující zákonná opora (v národním či evropském právu), opravňující ke zpracování osobních údajů v uvedených oblastech.)

Vzhledem k tomu, že se zde jedná o údaje o zdravotním stavu, resp. zdravotní údaje, aplikuje se na věc dále speciální ustanovení čl. 9 GDPR, které v odst. 1 v obecné rovině zpracování (ve smyslu GDPR) takovýchto údajů zakazuje, ovšem s řadou výjimek (jsou-li zachovány záruky ochrany). Na zdravotnické údaje pak dopadá ustanovení čl. 9 odst. 2 písm. b) a především písm. h) GDPR. První uvedená výjimka dopadá primárně na pracovní-právní oblast v rovině nejobecnější (jinak spadající pod resort MPSV), a předpokládá se zde explicitně zvláštní národní úprava záruk ochrany. Druhá uvedená výjimka dopadá na zpracování nezbytné pro účely preventivního nebo pracovního lékařství a na posuzování pracovní schopnosti zaměstnance (pracovníka). A přílehlavěji tak odpovídá použití zdravotnických údajů ve zvláštních profesích, zpravidla obnášejících vyšší míru rizik pro dotčené osoby, jakož i subjekty, s nimiž tyto profese přicházejí do styku. GDPR zde v ustanovení čl. 9 odst. 3 u osob zpracovávajících tyto údaje požaduje vázanost buď služebním tajemstvím, anebo povinností profesní mlčenlivosti (což je splněno v případě oprávněných služebních funkcionářů i lékařů). Národní úprava zde může na základě čl. 9 odst. 4 GDPR zavést i další záruky ochrany, zejména u vybraných nejcitlivějších kategorií osobních údajů (není to však nutností).

Korespondujícími recitály, z nichž je zřejmý smysl a účel cit. výjimek, je zejména recitál 52 *in fine*, částečně recitál 53 *in fine*; obecně na celý čl. 9 dopadají recitály 52 – 56 GDPR. Podstatné je, že normotvůrce předpokládá a vyzdvihuje veřejný zájem na zpracování tohoto typu údajů, včetně zpracování pro účely pracovních a kvazi-pracovních věcí, byť vyžaduje (alespoň v rámci obecné úpravy pracovního práva) i určité zvýšené záruky ochrany.

Jen pro úplnost dodejme, že termín „nezbytný“, použitý předmětnou úpravou (tj. že zpracování je „nezbytné“ pro určitý účel), s ohledem na lidsko-právní rozměr ochrany osobních údajů (překrývající se s ochranou soukromí), odpovídá spíše pojmu „potřebný“ [srovnej rozsudek Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“) ve věci *Handyside* v



United Kingdom (č. stížnosti 5493/72), bod 48]. Nejde tudíž o krajní výjimky, kdy „nelze jinak“, ale o oprávnění ke zpracovávání údajů potřebných pro řádné plnění určitých kvalifikovaných úkolů a činností, důležitých z hlediska veřejného zájmu.

[Jinými slovy, nevyžaduje se, aby zpracování bylo „nezbytně nutné“ („*strictly necessary*“), protože takové omezení, které vyžaduje doložení závažné společenské potřeby („*pressing social need*“) GDPR uvádí jen v recitálech 47 a 49, tj. v případech nezbytně nutné prevence podvodů nebo zajištění bezpečnosti sítí a informací. Omezení stanovené pro čl. 9 odst. 2 písm. b) a h) tudíž ve skutečnosti není to nejprísnejší možné, protože to si GDPR vyhrazuje pro jiné případy.]

V oblasti národního práva je právní oporou pro zpracování, vyžadování, předání, užití atd. zdravotnických informací (citlivých zdravotních údajů) zejména § 15 odst. 1 a (zde již zcela výslovně) § 202 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a to jak pro služební funkcionáře bezpečnostních sborů, tak i pro poskytovatele pracovně-lékařských služeb. Daná ustanovení zakládající povinnosti, pravomoc i okruh oprávněných osob korespondují s úpravou zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách (viz zejména Hlavu IV, díl. 4, resp. především § 69 a 69a, cit. zákona; byť postačuje právní základ zakotvený v samotném služebním zákoně).

[Pro úplnost dodejme, že nárok na podrobnější informace o zdravotním stavu příslušníka, potažmo potřeba a nutnost takové údaje zpracovávat, vyplývá nejen z § 202 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, který hovoří o „údajích“ o způsobilosti k výkonu služby a „dokladech“ o způsobilosti příslušníka vykonávat službu (tj. obecně a v plurálu), ale *implicitně* i z § 181 odst. 3 téhož zákona, byť zde postačuje § 68 odst. 3 subsidiárně působícího správního řádu (nelze odůvodnit rozhodnutí bez primárních údajů a bez přezkoumatelného vysvětlení, jak byla tato data posouzena). A dále vyplývá i ze zmocňovacích ustanovení, jako je § 15 odst. 6 a § 79 odst. 6 cit. zákona, neboť kdyby zákonodárce zamýšlel, aby bezpečnostní sbor získával jen posudek typu Ano/Ne, nesvědčil by Ministerstvu vnitra bez dalšího pravomoc stanovit vyhláškou náležitosti lékařského posudku, ale jeho rozsah (tj. restriktivní) by uvedl přímo v zákoně (coby limit). Dodejme, že lakonické znění prováděcí vyhlášky č. 226/2019 Sb., o zdravotní způsobilosti ke službě v bezpečnostních sborech, podobně jako strohost vzorů (příloha č. 3 a 4), není ve vztahu k požadavkům na odůvodnění posudků,

resp. k potřebě jejich konkrétního zdůvodnění, omezující okolností – podstatný je smysl a účel zákona, a stejně dobře může sloužit i vzor či návod (jen) ve formě metodického pokynu či vnitřní instrukce. Nejvyšší správní soud („NSS“) ostatně zdůrazňuje, že vyhláška ani konkrétnímu odůvodnění nebrání, ba bránit nesmí, viz mj. rozsudek NSS ze dne 21.6.2013, č.j. 6 Ads 19/2013-35, bod 32 a 36.]

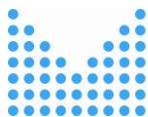
Je i logické, že evropská i národní úprava podobná oprávnění zakotvuje, neboť zejména u bezpečnostních sborů je zvýšené riziko vzniku újmy či škod, ať už na straně příslušníka ve služebním poměru, tak zejména na straně adresátů výkonu veřejné moci, a takovým újmám a škodám, z důvodu negativních zdravotních predispozic na straně příslušníků, je potřeba důsledně předcházet.



Z hlediska záruk spravedlivého procesu je zároveň nezbytné i transparentní a přezkoumatelné rozhodování správních orgánů, potažmo služebních funkcionářů, aby účastníkovi řízení nebyla způsobena nedůvodná újma, resp. aby rozhodnutí, jímž je nevyhnutelně zasahováno i do jeho práv, bylo srozumitelné a konkrétní. Tomu musí být přizpůsoben i obsah posudků a dalších podkladů, o které je rozhodnutí služebního funkcionáře opřeno. A to i v případě, kdyby podzákonné normy detailní úpravu obsahu a formy posudků neobsahovaly. Neboť podstatný je zákon, dále nároky na standardy spravedlivého procesu, opírající se i o normy ústavní síly (včetně mezinárodních úmluv o lidských právech), a v neposlední řadě judikatura (zde správních) soudů.

V právě uvedené souvislosti upozorníme, že reálně je v aplikační praxi rozhodující právě judikatura, neboť až soud na konkrétních případech určí, co je skutečně právem (normou). Jakkoliv lze požadavky a standardy spravedlivého procesu považovat za notorietu, i bez odkazů na soudní rozhodovací praxi. Precedenční charakter rozhodnutí vrcholných soudů, příp. ustálené judikatury soudů, je pak nepopíratelný nejen na úrovni mezinárodní ochrany základních lidských práv a svobod (ESLP) či na úrovni evropského práva (Soudní dvůr EU), ale i v právu národním (podrobněji viz např. Bobek, M., Kühn, Z. a kol.: Judikatura a právní argumentace. 2., přepracované a aktualizované vydání. Auditorium, Praha 2013). V národním právu ČR jde zejména o nálezy Ústavního soudu, sjednocující stanoviska a ustálenou judikaturu Nejvyššího soudu, a rozsudky a usnesení rozšířeného senátu NSS), jakož i jeho ustálenou (nebo i dílčí, ovšem silou přesvědčivosti působící) judikaturu, příp. i judikaturu krajských soudů (není-li sjednocující judikatury na nejvyšší instanci). V rámci soudní hierarchie je pak zásadně nepřípustné odchylovat se bez dobrých důvodů od judikatury již existující, a návazně ani správní orgán nemůže namítat dobrou víru (či že rozhodoval dle toho či onoho gramaticky vyloženého předpisu, tím méně podzákonného), rozhoduje-li v rozporu s judikaturou. Takový postup může naopak zakládat odpovědnost za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup, s odpovídajícími dopady (včetně regresního vymáhání škod a nákladů po odpovědných subjektech a osobách). A souběžně příp. i odpovědnost kárnou či kázeňskou apod. (pokud ten který odpovědný státní či odborný pracovník odmítá respektovat ustálenou soudní judikaturu, a to tím spíše, že nejde o novum, ale o problematiku řešenou opakovaně už v minulosti).

Ve stručnosti shrnuto – po desetiletí tradované tvrzení starších učebnic teorie práva, že judikatura není pramenem práva, neodpovídá realitě. A to nejen z důvodu, že právo se v řadě ohledů europeizuje a internacionalizuje, v důsledku čehož je národní právo ovlivňováno i jinými právními kulturami, stavěnými původně na systému precedentů. S ohledem na rychlý vývoj práva i nevyhnutelnou obecnost primárních právních norem je to i v systémech založených na psaném právu (tj. zákonech) reálně až judikatura, která dává právu konkrétní podobu a právo *de facto* dále dotváří, ba přímo tvoří. Zákonodárce se samozřejmě může judikatuře i „vzepřít“, např. zákonem ji negujícím, ovšem není to pravidlem. Zejména tehdy, pokud by se dostal do rozporu s normami vyšší síly (ústavní pořádek) anebo normami práva evropského či mezinárodního, které mají přednost. Obvyklé je proto spíše zohledňování judikatury i mocí zákonodárnou.



Faktická vázanost judikaturou na druhé straně skýtá i určité výhody. Jednak je judikatura z pohledu evropského práva samostatným pramenem práva, resp. jedním z jeho pramenů, který je Komisí i evropskou judikaturou jako pramen uznáván, a jednak v konkrétních věcech již není nutně nezbytné dohledávat např. historický úmysl zákonodárce apod., pokud už normy vyložil k aktuálnímu stavu soud.

To platí i v případech, kdy zákonodárce původně ani nepředpokládal, že by např. lékařské posudky, resp. jejich závěry, měly být předmětem soudního přezkumu, a za dostatečný považoval přezkum v linii odborně-lékařské. Aktuální standardy spravedlivého procesu a požadavků na přezkoumatelnost rozhodnutí, jimiž se rozhoduje o právech, povinnostech či postavení osob (stručně: o lidech), tak pronikají i do norem pocházejících z jiných dob a poměrů, ať už cestou legislativní, nebo judikatorní. Primárním důvodem je prevence tzv. kabinetního procesu a rizika svévole (nelze-li ověřit zákonnost a správnost rozhodnutí a jeho podkladů).

Transparentnost a přezkoumatelnost je ku prospěchu i samotným subjektům zdravotních údajů, o jejichž právech či povinnostech se rozhoduje. To zohledňují (konkrétně v souvislosti s profesní mlčenlivostí, a to právě v případě posudkové péče a lékařských posudků) i odvětvové předpisy, viz ustanovení § 49 odst. 4 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách.

Pro úplnost upozorníme, že přezkoumatelností se rozumí i konkrétní vysvětlení závěrů posudku, resp. rozhodnutí služebního funkcionáře, nestačí tedy např. jen odkázat na ustanovení vyhlášky, položku sazebníků, kód onemocnění apod. (jakkoliv to ve většině případů usnadňuje a zpřehledňuje komunikaci, min. na odborné úrovni). Mělo by být

i uvedeno, resp. vysvětleno, proč právě ta která diagnóza představuje problém či riziko (tedy i osobám postrádajícím odbornou znalost např. medicíny, resp. toho kterého specializovaného oboru).

Dále upozorníme, že i když bude poskytovatel pracovně-lékařských služeb subjektem zcela autonomním na zadavateli posudku (jak je tomu např. zpravidla u znalců), eventuálně některé úkoly a úkony pro stát vykonává jako soukromý subjekt (např. notář, stanice technické kontroly), je vázán i normami práva veřejného, pokud (byť v autonomním postavení) poskytuje služby i státu, příp. jeho funkce dokonce sám vykonává. Není tedy rozhodné, jakou právní formu má subjekt takové služby poskytující nebo co je jinak hlavní náplní jeho činnosti. A poskytování informací, údajů a úkonů (na základě zákona) subjektům a osobám k tomu oprávněným nemůže být zároveň činností neoprávněnou či nezákonnou.

Posledně uvedené se týká i služebních či profesních mlčenlivostí, které zavazují „navenek“, nikoliv ale ve vztahu k oprávněným subjektům a příslušným oprávněným úředním osobám, které tu kterou informaci pro svoji práci, resp. výkon svých funkcí, potřebují. Tak je tomu např. ve vztahu *uchazeč o zaměstnání – zaměstnavatel – lékař v oboru všeobecného praktického lékařství* nebo *policejní orgán / státní zástupce – znalec v oboru zdravotnictví – poskytovatel zdravotních služeb – soud* apod. Dotčené orgány

a osoby jsou oprávněny a povinny předat si dané informace a údaje mezi sebou



navzájem, byť právo zpravidla konkretizuje podmínky a/nebo způsob takového předávání.

A mlčenlivost platí ve vztahu k osobám neoprávněným (zvědavý soused, kamarád, kolega z jiného útvaru, veřejnost atd.). Na posledně uvedené případy naopak dopadá úprava správního trestání, chránící mlčenlivost, ať už je tomu v soudnictví nebo v rámci odborných či úřednických profesí apod.

V případě zdravotních služeb, včetně specifických zdravotních služeb, je pak oporou pro prolomení profesní mlčenlivosti, resp. pro poskytnutí informací dalším (oprávněným) osobám, a to i bez souhlasu dotčené osoby, mj. i ustanovení § 51 odst. 2 písm. c) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování.

Dodejme, že na rozdíl od poskytování zdravotních údajů např. soudům, pro účely znaleckého zkoumání (zejména v trestním řízení), příslušník bezpečnostního sboru již od počátku ví, že údaje o jeho zdravotním stavu budou (a třeba i opakovaně mohou být) předmětem zkoumání ze strany dalších oprávněných osob a subjektů. Je-li vyhovující zdravotní stav podmínkou přijetí do služebního poměru, resp. výkonu služby. Jinými slovy od počátku „ví, do čeho jde“ (což v jiných případech není nutně pravidlem).

V souvislosti s povinností mlčenlivosti dále pro úplnost upozorníme, že oprávnění selektivně získávat určité kvalifikované informace (formou a/nebo obsahem) není totožné s institucí nahlížení do spisu či jiné formy dokumentace. Nahlížení je zásadně oprávněním k bezvýjimečnému a úplnému seznamování se se *všemi* informacemi (ve spisu, dokumentaci), a náleží zpravidla účastníkovi řízení či subjektu, jehož se spis (dokumentace) týká nebo o němž je rozhodováno. Ke kompletnímu seznamování se se spisem či dokumentací pak mohou být oprávněné i další subjekty a osoby (typicky osoba, která prokáže právní zájem či jiný důležitý důvod, příp. subjekt stanovený přímo zákonem). Pokud je však určitý subjekt oprávněn požadovat určitý kvalifikovaný typ informace

(a zásadně jen ten), jako např. posudek, závazné stanovisko, rozsudek (ten např. na základě dle informačního zákona) atd., které jsou navíc výsledkem určitého samostatného odborného vyhodnocení nestrukturovaných (resp. všech) primárních informací, obsažených v spisu či dokumentaci, tak přes fakt zařazení takového typu informace (i) do spisu či jiného typu dokumentace se v tomto případě o institut nahlížení nejedná (pojmově se vylučuje mít „právo nahlížet“, ale jen k jednomu z řady dokumentů; navíc když je dokument poskytován zpravidla distančně, aniž by se kdo „zvenčil“ se spisem či dokumentací vůbec seznamoval, resp. chodil do něj nahlížet).

Konečně netřeba dodávat, že pokud už je určitý subjekt na základě zákona oprávněn či povinen určitou službu pro stát konat, musí tak činit na odpovídající úrovni formální i obsahové, aby reálně sloužila zákonem předvídaným účelům, resp. naplnění potřeby, pro niž je jeho oprávnění či povinnost založena (jinak by šlo o „činnost pro činnost“, pro vykonavatele veřejné moci bezcennou a nepoužitelnou, což by však šlo proti smyslu min. zákonné úpravy tuto činnost regulující). Zde pak považujeme judikaturu NSS za dostatečně srozumitelnou a pochyby nevzbuzující, viz zejména rozsudek ze dne 6.3.2020, č.j. 5 As 188/2019-33, rozsudek ze dne 24.1.2018, č.j. 6 As 299/2017-37,



rozsudek ze dne 23.10.2018, č.j. 9 As 339/2018-34, rozsudek ze dne 23.3.2017, č.j. 9 Ads 135/2016-29, nebo rozsudek ze dne 21.6.2013, č.j. 6 Ads 19/2013-35.

Dodejme zároveň, že i orgány profesní samosprávy (zde půjde zejména o Českou lékařskou komoru – „ČLK“) jsou vázány právem konkretizovaným judikaturou (zde zejména) správních soudů, nemohou si vytvářet své „autonomní“ právo, a i jejich rozhodnutí (např. v kárném, resp. disciplinárním, řízení) jsou také přezkoumatelná správními soudy.

V této souvislosti Zároveň upozorníme, že ani ČLK zde překážky neshledává, jak vyplývá z vyjádření prezidenta ČLK ze dne 11.9.2020, č.j. 3729/2020. Totéž obdobně platí o závěrech Úřadu pro ochranu osobních údajů, jehož předseda v přípisu ze dne 2.10.2020, č.j. UOOU-03957/20-2, nad rámec problematiky, která je předmětem sporu, už však nepovažuje za nezbytné (a tím přiměřené) nahlížení služebního funkcionáře do kompletní (primární) zdravotní dokumentace, a zároveň aprobejuje, resp. pro účely právní jistoty běžného uživatele právního předpisu doporučuje, konkretizaci příslušné vyhlášky tak, aby byl požadavek na konkrétní odůvodnění lékařského posudku zcela zřejmý.

Závěr:

Lékařský posudek zpracovaný pro účely personálního rozhodování služebních funkcionářů bezpečnostních sborů musí obsahovat konkrétní a přezkoumatelné odůvodnění.

Odůvodnění je důležité a nezbytné zejména tehdy, pokud je na základě lékařského posudku někomu odnímáno či zpochybňováno jeho právo, resp. nárok, z titulu působení v bezpečnostním sboru či změny nebo ukončení působení v něm.

Poskytnutí konkrétních informací o zdravotním stavu posuzované osoby v lékařském posudku pro účely zdravotní způsobilosti je v souladu s evropskou i národní právní úpravou (GDPR, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, zákon o specifických zdravotních službách), která je konkretizována rozhodovací praxí soudů, zejména Nejvyššího správního soudu.

Mgr. Radek Šubrt
ředitel



Vyřizuje: Mgr. Jan Potměšil
tel. č.: 974 832 518
e-mail: jan.potmesil@mvcv.cz

Příloha – citace relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu:

Z rozsudku NSS ze dne 6.3.2020, č.j. 5 As 188/2019-33 (odůvodnění posudku):

„(...) **musí být i posudek**, na jehož závěrech stojí rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, **dostatečně odůvodněn** (srov. rozsudek ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 - 35, č. 2916/2013 Sb. NSS). Rovněž rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru musí mít takovou obsahovou kvalitu, aby jej mohl správní soud podrobit standardnímu soudnímu přezkumu. Závěry uvedené v posudku (byť stěžejní) je třeba vnímat jen jako podklad správního rozhodnutí, který v konečné fázi také podléhá soudnímu přezkumu. Služební funkcionář rozhodující o propuštění proto nemůže být pouhým pasivním vykonavatelem posudku, bez jakékoli vlastní odpovědnosti.“ (bod 18)

„K tomu, aby byl lékařský posudek o zdravotní způsobilosti, resp. následné rozhodnutí o odvolání přezkoumatelné, **je nutné, aby byly závěry lékařského posudku náležitě odůvodněny**. Ze spisu **musí být zřejmé, na základě čeho dospěl lékař ke stanovené zdravotní (ne)způsobilosti a z jakého onemocnění stanovená omezení vyplývají**. Služební funkcionář ani soud sice nemůže hodnotit odborné lékařské závěry (konkrétní onemocnění), pakliže však správní spis neobsahuje jediný podklad, který by lékařský závěr o zdravotní (ne)způsobilosti potvrzoval, rozhodnutí o odvolání ze služebního místa založené jen a pouze na ničím nepodloženém lékařském posudku, který neobstojí – a to tím spíše, pokud neobsahuje ani název onemocnění.“ (bod 20)

„K nápravě vad, resp. k doplnění správního spisu o potřebné podklady nedošlo ani v řízení odvolacím. (...) Ze spisu není možné zjistit, jaké konkrétní skutečnosti lékařka vystavující posudek skutečně hodnotila, na základě čeho dospěla k závěru o způsobilosti žalobce k výkonu služby s omezeními, ani jaký zdravotní stav (resp. jaké onemocnění) bylo příčinou těchto omezení.“ (bod 22)

Z rozsudku ze dne 24.1.2018, č.j. 6 As 299/2017-37 (odůvodnění posudku):



„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).“ (bod 32)

„(...) 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).“ (bod 33)

„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. (...) 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.“ (bod 43)

Z rozsudku ze dne 23.10.2018, č.j. 9 As 339/2018-34 (náležitosti posudku):

„(...) je třeba uvést, že ve smyslu § 47 zákona o specifických zdravotních službách **správní orgán nepřezkoumává správnost medicínských či biofyzikálních zjištění posuzujícího lékaře, ale právě formální správnost lékařského posudku, jeho úplnost a přesvědčivost, jakož i dodržení procesních postupů pokračování při poskytování posudkové péče.**“ (bod 15)

Z rozsudku NSS ze dne 23.3.2017, čj. 9 Ads 135/2016-29 (mlčenlivost):

Právní věta publikovaná NSS:

„Ustanovení § 51 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, upravující povinnost poskytovatele zachovat mlčenlivost v souvislosti se zdravotními službami, nebrání v poskytnutí takových informací o zdravotním stavu pojištěnce, které budou představovat celistvé, úplné a přesvědčivé posouzení zdravotního stavu pacienta v rozsahu nezbytném pro to, aby mohl orgán nemocenského pojištění podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, srozumitelně rozhodnout.“

V podrobnostech z rozsudku:

„**Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit (...), že by posouzení zdravotního stavu nemohlo být zpracováno podrobněji s ohledem na zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti podle § 51 zákona o zdravotních službách.** Uvedené ustanovení sice ve svém odstavci 1 stanoví obecnou povinnost zachovat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se poskytovatel (potažmo zdravotničtí pracovníci a další osoby dle odstavce 5) dozvěděl v souvislosti s poskytováním zdravotních služeb. Nicméně již v odstavci 2 se uvádí **výjimky z této povinnosti, mezi které patří** podle písm. c) **též sdělování, popřípadě oznamování údajů nebo jiných skutečností podle uvedeného zákona nebo jiných právních předpisů,** pokud z nich vyplývá, že údaje nebo skutečnosti lze sdělit bez souhlasu pacienta. Navíc § 49 odst. 4 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách“), uvádí, že **povinnost zachovávat shora uvedenou mlčenlivost se ve věcech posudkové péče a lékařských posudků použije tak, aby nebyla zkrácena procesní práva posuzované osoby** a osob, kterým jeho uplatněním vznikají práva a povinnosti.

Jestliže z § 27, § 66, § 84 odst. 3 písm. i) a § 85 odst. 2 zákona o nemocenském pojištění vyplývá stěžovatelce vázanost stanoviskem lékaře orgánu nemocenského pojištění při rozhodování o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrní doby, pak je nezbytné, aby z uvedeného posouzení seznala, zda jsou splněny podmínky vztahující se ke zdravotnímu stavu pojištěnce (tedy zejména, zda lze očekávat, že pojištěnec v krátké době nabude pracovní schopnost). **Jestliže jsou odborné lékařské závěry ve**



správním řízení zpochybněny, musí být posouzena relevance těchto námitek lékařem tak, aby byly orgány nemocenského pojištění schopny na uvedené námítky ve svých rozhodnutích reagovat. Je tedy splněna podmínka výluky z mlčenlivosti již podle § 51 odst. 2 písm. c) zákona o zdravotních službách, neboť zákon ukládá správním orgánům z posudků vycházet, z čehož je nutné dovodit, že nezbytné informace musí být poskytnuty i bez souhlasu pacienta. V opačném případě by totiž bez souhlasu pacienta nemohl být poskytnut ani závěr o zdravotním stavu. Stejně tak je naplněna i výluka podle § 49 odst. 4 zákona o specifických zdravotních službách, neboť pokud by měl být správný závěr stěžovatelky, že více informací poskytnout nelze, pak by tento závěr vedl ke krácení procesních práv posuzované osoby, což je rozebráno shora. Ostatně povinnost mlčenlivosti podle § 51 zákona o zdravotních službách je stanovena k ochraně práv pacientů. Zde se jí však dovolává stěžovatelka ke škodě žalobce jako pacienta, neboť ačkoliv ten má zájem na srozumitelném a podloženém posouzení svého zdravotního stavu, to je mu odpíráno právě s ohledem na údajnou povinnost mlčenlivosti stanovenou k jeho ochraně. Ze stěžovatelkou zmiňovaného § 53 odst. 1 písm. b) zákona o nemocenském pojištění vyplývá pouze to, že posuzování zdravotního stavu pojištěnců a dalších osob pro účely pojištění zahrnuje posuzování pracovní schopnosti po uplynutí podpůrné doby, rozhodně nikoliv to, že by lékař lékařské posudkové služby nesměl uvést jiné informace, než jen posudkový závěr.“ (body 28 a 29)

Z rozsudku ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013 – 35, publ. pod č. 2916/2013 Sb. NSS (přezkoumatelnost posudku):

Právní věta publikovaná NSS:

*„Posudek, resp. závěr psychologa bezpečnostního sboru ve smyslu vyhlášky č. 487/2004 Sb., o osobnostní způsobilosti, která je předpokladem pro výkon služby v bezpečnostním sboru, je stěžejním podkladem správního rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Je odborným závěrem, o němž si správní orgán, resp. soud nemůže pro nedostatek vlastních odborných znalostí a zkušeností učinit úsudek sám, nicméně i takový závěr soud hodnotí jako každý jiný důkaz podle zásad upravených v § 77 odst. 2 s. ř. s. **Musí být především odůvodněn v rozsahu a kvalitě obdobné jako u znaleckých posudků, musí splňovat požadavek úplnosti a přesvědčivosti a vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi,** včetně skutečností uváděnými vyšetřovaným příslušníkem bezpečnostního sboru.“*

V podrobnostech z rozsudku:

„Tato ustanovení upravující proces vedoucí k ověření osobnostní způsobilosti příslušníka přitom nejsou samoučelná. Jejich smyslem je zajistit, aby služební funkcionář jakožto orgán s pravomocí rozhodovat ve věcech služebního poměru (§ 2 odst. 6 zákona o služebním poměru) byl od samého počátku informován o situaci konkrétního příslušníka a vážných důvodech, které by mohly zakládat domněnku o jeho osobnostní nezpůsobilosti. Služební funkcionář je odpovědný za bezpečnostní sbor, resp. příslušníky, jež mu podléhají, a za péči o ně (§ 77 zákona o služebním poměru) a musí být schopen vyhodnotit okolnosti a míru závažnosti situace s ohledem na dosavadní



průběh služby příslušníka podle jeho služebního hodnocení, resp. průběžného každoročního hodnocení, odměn či kázeňských prohrěšků. Služba v bezpečnostním sboru je nepochybně velmi náročná, jinak by ani nemusely být na příslušníky kladeny náročné požadavky v oblasti jejich osobnostní způsobilosti (...)“ (bod 24)

„Zásada řádného odůvodnění rozhodnutí je pro řízení o služebním poměru rozvedena v § 181 zákona o služebním poměru, resp. v § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru vymezujícím rozsah přezkumné povinnosti odvolacího orgánu. Nejvyšší správní **soud si je vědom skutečnosti, že vyhláška o osobnostní způsobilosti ve znění účinném do 31. prosince 2012 nepožadovala v závěru psychologa uvedení konkrétní charakteristiky dle § 1 této vyhlášky, kterou posuzovaná osoba nesplňovala.** Avšak požadavky kladené vyhláškou na závěr psychologa nijak nemohou zužovat požadavky kladené ustanoveními § 181 a § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru na rozhodujícího služebního funkcionáře, který je odpovědný za řádný průběh tohoto správního řízení a za dodržení procesních náležitostí řízení, včetně řádného odůvodnění svých rozhodnutí a vypořádání relevantních námitek. Pokud tedy účastník namítá porušení příslušných procesních předpisů v důsledku neznalosti příslušné chybějící osobnostní charakteristiky či v řízení uplatňuje jiné námitky, je služební funkcionář povinen v odůvodnění svého rozhodnutí tyto námitky řádně a přezkoumatelným způsobem vypořádat.“ (bod 32)

„(...) **I kdyby zákon o služebním poměru, resp. vyhláška o osobnostní způsobilosti, obsahovaly jen minimalistický požadavek na odůvodnění závěru psychologa, resp. rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, skutečnost, že toto rozhodnutí je plně přezkoumatelné ve správním soudnictví, nemůže mít jiný důsledek, než že odůvodnění přezkoumávaného správního rozhodnutí musí mít takovou obsahovou kvalitu, aby je mohl správní soud podrobit standardnímu soudnímu přezkumu.** Jinak by nutně každé obdobně lakonické rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, jako bylo vydáno v případě žalobce, muselo být správními soudy rušeno pro nepřezkoumatelnost.“ (bod 33)

„(...) **Služební funkcionář 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.** Sluší se ostatně poznamenat, že odvolací orgán, resp. jeho poradní komise (§ 194 zákona o služebním poměru), se dokonce v odvolacím řízení pokusil v intencích řečeného zjistit u psychologa a vedoucího psychologa bližší důvody pro jejich závěr o osobnostní nezpůsobilosti žalobce. Byl však jimi odbyt s tím, že tak s ohledem na náležitosti závěru psychologa podle § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti nejsou povinni učinit. Konkrétní důvod žalobcovy osobnostní nezpůsobilosti tak zůstal utajen i samotnému odvolacímu orgánu, jenž se s tím absurdně zcela smířil a odvolání žalobce zamítl.“ (bod 35)

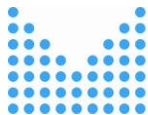
„**I když je pravda, že vyhláška Ministerstva vnitra o osobnostní způsobilosti ve znění v rozhodné době, tj. do 31. prosince 2012, obsahovala jen minimální požadavky na**



obsah závěru psychologa, její § 5 ani v té době nevylučoval, že by závěr psychologa nemohl bližší odůvodnění obsahovat (srov. návětí § 5 odst. 1 obsahující slova „alespoň tyto náležitosti“). **Poukaz na minimální požadavky vyhlášky o osobnostní způsobilosti proto nemůže být argumentem, před kterým se musí správní soud zastavit a aprobovat zjevně nepřijatelnou praxi vydávání nepřezkoumatelných správních rozhodnutí.** (...) Pokud bezpečnostní psychologové, resp. služební funkcionář při obeznámenosti s námitkami vznášenými žalobcem setrvali na minimalistickém obsahu psychologických závěrů dle tehdy platného znění vyhlášky, zatížili podklad pro správní rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, a ve svém důsledku též toto rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.“ (bod 36)

„Nové znění § 5 odst. 2 vyhlášky o osobnostní způsobilosti, účinné od 1. ledna 2013, již předepisuje, že psycholog ve svém závěru uvede metody použité při zjišťování osobnostní způsobilosti, osobnostní charakteristiku, které posuzovaná osoba nevyhověla, a zejména odůvodnění výsledku zjišťování osobnostní způsobilosti, z čehož plyne, že **požadavky vyslovené krajským soudem, resp. nyní Nejvyšším správním soudem na přezkoumatelnost rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, resp. podkladu pro toto rozhodnutí nejsou nerealné či nesplnitelné.** Krom toho, tento výklad, resp. nové znění § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti, odpovídá též znění nadřazeného zákonného ustanovení § 42 odst. 1 písm. j) zákona o služebním poměru: **toto ustanovení vyžadovalo a vyžaduje k propuštění příslušníka posudek psychologa, tj. takový výsledek jeho činnosti co do formálních a obsahových kvalit, jenž je se (znaleckým) posudkem standardně spojován.** Hovoří-li vyhláška o osobnostní způsobilosti (jen) o závěru psychologa, nelze tím ospravedlnit zúžení zákonného požadavku na podklad rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru.“ (bod 37)

„Nejvyšší správní soud sdílí závěr krajského soudu, že se odvolací orgán dostatečně nevypořádal rovněž s odvolací námitkou, že v důsledku neznalosti důvodů propuštění a chybějící osobnostní charakteristiky nemohl v řízení řádně uplatňovat svá práva garantovaná § 174 zákona o služebním poměru. **Nelze se ztotožnit s vysvětlením odvolacího orgánu, dle kterého z formálních požadavků na závěr psychologa stanovených vyhláškou o osobnostní způsobilosti ve znění účinném do 31. prosince 2012 vyplývá omezení zákonných povinností služebního funkcionáře stanovených § 181 odst. 5 zákona o služebním poměru či práv příslušníka garantovaných § 174 zákona o služebním poměru.** Vzhledem k taxativní povaze výčtu obligatorních osobnostních charakteristik v § 1 vyhlášky o osobnostní způsobilosti mohl služební funkcionář či odvolací orgán v řízení zjistit, kterou osobnostní charakteristiku dle závěru psychologa žalobce pozbyl, a v rozhodnutí ji uvést a odůvodnit, aby následné rozhodnutí o propuštění z důvodu pozbytí osobnostní způsobilosti bylo přezkoumatelné. **Na tomto závěru nemění nic skutečnost, že chybějící osobnostní charakteristika nebyla ve smyslu § 5 vyhlášky o osobnostní způsobilosti ve znění účinném do 31. prosince 2012 obligatorní náležitostí závěru psychologa.** „Kafkovská“ situace, kdy důvody propuštění žalobce ze služebního poměru jsou pro všechny zúčastněné (snad vyjma psychologů) zahaleny tajemstvím



a žalobce je nucen se dodatečně domýšlet jen z dílčích informací a indicií, z jakého důvodu byl asi na psychologické vyšetření odeslán a v čem by nejspíš mohla jeho osobnost nevyhovovat požadavkům policejní služby, je v právním státě zcela nepředstavitelná.“ (bod 41)