



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Mgr. A. P.**, zastoupený JUDr. Petrem Vaňkem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1041/12, Praha 1, proti žalovanému: **nejvyšší státní tajemník** (dříve náměstek ministra vnitra pro státní službu), se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2021, čj. MV-72904-2/SR-2021, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, čj. 14 Ad 18/2021-64,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce byl podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, od 29. 10. 2015 přijat do služebního poměru v Ministerstvu vnitra a zařazen k výkonu státní služby na služební místo ministerský rada, v oddělení pobytového správního řízení Střední Čechy odboru azylové a migrační politiky (dále „OAMP“), s oborem státní služby 24. Vnitřní pořádek a bezpečnost státu. Následně, od 26. 6. 2019, byl přidělen na oddělení pobytu cizinců Praha, na služební místo ministerský rada, s oborem státní služby 24. Vnitřní pořádek a bezpečnost státu. Žalobce však po přidělení do Prahy nenastoupil k výkonu státní služby a v tomto stavu setrval až do skončení služebního poměru 23. 12. 2019 rozhodnutím kárné komise II. Stupně z 19. 12. 2019, čj. MV-139449-10/OSK-2019.

[2] Žalobce následně neúspěšně žádal zaplacení náhrady újmy, jež mu vznikla při odvracení korupčního nebezpečí v rámci služebního úřadu. Dne 13. 1. 2020 proto podal žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 7, v níž po České republice – Ministerstvu vnitra požadoval zaplacení částky 57 595 Kč s příslušenstvím jako náhradu „nákladů/škod“ vzniklých žalobci v souvislosti s vytvářením protikorupčního prostředí na Ministerstvu vnitra a odhalováním protiprávní činnosti určitých úředníků na tomto ministerstvu. Náklady vyčíslil takto: 25 000 Kč za zastoupení advokátem v kárném řízení (advokát měl v kárném řízení pomoci s odhalením celé řady protiprávních postupů ze strany služebního orgánu), 22 595 Kč za doporučenou poštu a kopírovací služby a 10 000 Kč za ztrátu času.

[3] Obvodní soud pro Prahu 7 rozhodl o žalobě usnesením z 10. 9. 2020, čj. 4 C 4/2020-59 (dále „usnesení obvodního soudu“), kterým řízení zastavil s následným postoupením věci státnímu tajemníku v Ministerstvu vnitra jako příslušnému služebnímu orgánu (dále „služební orgán“). Podle obvodního soudu se žalobce domáhal nároku souvisejícího s náklady, které mu měly vzniknout v souvislosti s výkonem služby ve služebním poměru podle zákona o státní službě.

[4] Dne 4. 2. 2021 služební orgán žalobci oznámil zahájení řízení o nároku žalobce na zaplacení částky 57 595 Kč s příslušenstvím, která má představovat neproplacené náklady jeho činnosti v souvislosti s výkonem státní služby při vytváření protikorupčního prostředí ve služebním úřadu Ministerstvo vnitra a odhalování potenciální protiprávní činnosti úředníků tohoto ministerstva.

[5] Rozhodnutím z 24. 3. 2021, čj. MV-172109-8/SST-2020 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), služební orgán rozhodl o tom, že žalobci nenáleží částka 57 595 Kč s příslušenstvím. Dospěl k závěru, že uvedenou částku nelze posoudit jako škodu vzniklou žalobci při plnění služebních úkolů, v přímé souvislosti s ním nebo pro plnění služebního úkolu.

[6] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[7] Městský soud v Praze výše uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Předně dospěl k závěru o své pravomoci podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V nyní projednávané věci správní (služební) orgány rozhodovaly o nároku na náhradu nákladů, které podle žalobce vznikly při výkonu státní služby. Rozhodnutí služebních orgánů tak jsou rozhodnutími ve věci služebního poměru žalobce podle § 10 odst. 2 zákona o státní službě, tedy v oblasti veřejné správy. Nic na tom nemění, že § 112 zákona o státní službě upravující náhradu nákladů odkazuje na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Soud si byl vědom usnesení Městského soudu v Praze z 28. 7. 2021, čj. 62 Co 245/2021-62, kterým městský soud ohledně jiného žalobcem uplatněného nároku změnil usnesení Obvodního soudu pro Prahu 7 z 30. 3. 2021, č. j. 8 C 271/2020-50, tak, že se nezastavuje řízení ve věci žaloby žalobce na zaplacení částky 280 899 Kč, neboť požadované plnění posoudil jako náhradu škody náležející do pravomoci civilních soudů. V popsané věci ovšem šlo o jiný nárok než v nyní projednávané věci.

[8] Podle městského soudu se žalovaný vyjádřil k otázce marného uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu, a proto je jeho rozhodnutí v této otázce přezkoumatelné. Městský soud se pak ztotožnil s žalovaným, že marné uplynutí lhůty pro

pokračování

vydání rozhodnutí o žádosti nezakládá nárok na vyhovění této žádosti. V této souvislosti městský soud neprovedl výslechy svědků navržených žalobcem, kteří měli prokázat vědomost úředních osob o jejich povinnosti včas rozhodnout o žádosti žalobce. Tato skutečnost se totiž netýkala předmětu žaloby, kterým je náhrada nákladů žalobce vynaložených při výkonu státní služby.

[9] Žalovaný se podle městského soudu zabýval i porušením zákazu postihovat oznamovatele protiprávního jednání podle nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (dále „nařízení vlády č. 145/2015 Sb.“) a Občanskoprávní úmluvy o korupci (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 3/2004 Sb. M. s.). Srozumitelně vysvětlil, že žalobce nevyložil tvrzené náklady v souvislosti s výkonem služby, neboť předmětem jeho činnosti nebylo odhalování protiprávní činnosti úředníků na Ministerstvu vnitra a nebyl prováděním úkonů za tímto účelem ani pověřen svým představeným. Městský soud neprovedl výslechy žalobcem navržených osob, neboť měly prokázat, že opatření činěná proti žalobci byla motivována nevraživostí služebního orgánu vůči žalobci, tedy skutečnosti nerozhodné pro nyní projednávanou věc.

[10] Ve vztahu k samotnému nároku žalobce městský soud vyšel z § 124 odst. 3 zákona o státní službě, podle nějž *služební úřad odpovídá za škodu způsobenou státnímu zaměstnanci na jeho majetku, pokud mu tato škoda byla způsobena pro plnění jeho služebních úkolů*. Dospěl k závěru, že vytváření protikorupčního prostředí a odhalování protiprávního jednání státních úředníků v Ministerstvu vnitra nelze podřadit pod výkon státní služby žalobce. Žalobce nebyl povinen takovou činnost z titulu svého služebního zařazení provádět. Žalobce netvrdil a ani neprokázal, že by byl takovou činností pověřen některou z osob uvedených v § 84 odst. 1 zákona o státní službě, které ukládají státnímu zaměstnanci úkoly. Tvrzená činnost žalobce tudíž byla dobrovolným postupem na základě jeho vlastního uvážení, za který nenáleží náhrada škody ze strany služebního úřadu. Městský soud pro úplnost doplnil, že žalobce by neuspěl ani v případě posouzení částky 57 595 Kč jako výdaje podle § 112 téhož zákona. I ten vyžaduje, aby náklady státnímu zaměstnanci vznikly v souvislosti s výkonem služby a umožňuje nahradit pouze určité druhy výdajů, mezi něž nepatří náklady na zastoupení advokátem v kárném řízení, náklady na poštovní a kopírovací služby ani náklady za ztrátu času.

## II. Kasační stížnost

[11] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu rozsáhlou a poněkud nepřehlednou kasační stížnost, jíž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení se závazným právním názorem, že žaloba byla oprávněná.

[12] Protože stěžovatel nepodal blanketní kasační stížnost, která by vyžadovala postup podle § 106 odst. 3 s. ř. s., jenž je následně spojen s koncentrací řízení, mohl bez omezení jakoukoliv lhůtou uplatňovat v průběhu řízení nové kasační důvody [náleží ÚS z 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05 (N 27/40 SbNU 219)]. To učinil prostřednictvím repliky a tripliky.

[13] Stěžovatel nejprve vyjmenovává námitky a skutečnosti, které podle svého přesvědčení uplatnil marně a s nimiž se městský soud nevypořádal (nedostatek pravomoci

služebního orgánu, žalovaného a městského soudu k rozhodování o stěžovatelově nároku a naopak příslušnost Obvodního soudu pro Prahu 7; prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného jsou dalším odvetným opatřením proti stěžovateli jako oznamovateli protiprávního jednání; osoby z ministerstva po něm žádali zneužití databáze; povědomí městského soudu o zákonné oznamovací povinnosti stěžovatele; zneužití finančních zájmů Evropské unie; procesní práva související s oznámením protiprávní činnosti).

[14] K otázce pravomoci namítl, že se městský soud nevypořádal s aktuální judikaturou zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „zákon č. 131/2002 Sb.“ A „zvláštní senát“) ani Ústavního soudu [konkrétně nálezem z 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19 (N 139/100 SbNU 523)], která dopadá i na nyní projednávanou věc. V této souvislosti zmínil i otázku systémové podjatosti služebních orgánů. Proto bylo na místě podat zvláštnímu senátu návrh na řešení kompetenčního sporu podle § 46 odst. 3 s. ř. s., neboť o jeho nároku měly rozhodovat civilní soudy. Stěžovatel tento postup výslovně navrhl městskému soudu v souběžně řešené věci sp. zn. 14 Ad 17/2021 (pozn. NSS: nyní projednávané Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 Ads 39/2023).

[15] Dále namítl, že není-li rozhodnutí žalovaného rozhodnutím o odměňování podle § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, nespadá věc do pravomoci správního soudnictví. Zároveň § 159 zákona o státní službě obsahuje taxativní výčet, v němž rozhodování o náhradě škody uvedeno není. Podle stěžovatele městský soud vymezil zcela jiný předmět řízení, než byl vymezen v žalobě, a to včetně té původně podané k obvodnímu soudu. Nepochopil totiž, že ve všech soudních sporech mezi stěžovatelem a žalovaným jde o otázku náhrady škody podle zákona o odpovědnosti za škodu, a proto je příslušným Obvodní soud pro Prahu 7. Případně měla být věc předložena k rozhodnutí zvláštnímu senátu.

[16] Stěžovatel rovněž namítl, že pokud by byl zproštěn výkonu funkce předtím, než činil odhalování a oznamování protiprávního jednání a korupce, bylo by možné uvažovat o tom, že tato činnost nikterak nesouvisela s výkonem jeho služby. Jelikož však vše činil v (pracovní) době výkonu služby, jsou zcestné úvahy o tom, že nešlo o výkon služby.

[17] Ohledně své činnosti stěžovatel namítl, že z důvodu až trestněprávního jednání osob v rámci služebního úřadu (vážné podezření na sabotáž migračních kvót a zneužívání prostředků EU) byl povinen oznámit podezření na trestnou činnost a podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, měl dokonce povinnost na své náklady vynaložit veškeré úsilí k odvrácení následků trestného činu sabotáže. Městský soud však tuto aktivitu stěžovatele vyhodnotil chybně jako „odhalování korupce“, ač ve skutečnosti šlo o stěžovatelovu povinnost překazit trestný čin danou trestním zákoníkem.

[18] Městský soud vůbec nezjišťoval, jak v obdobných případech postupuje žalovaný vůči jiným účastníkům řízení a jestli proti stěžovateli nebyl uskutečněn další diskriminační postup jako odvěta za jeho oznámení protiprávního jednání. Mohl a měl položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru ohledně ochrany oznamovatelů protiprávního jednání a s tím související problematiky obrácení důkazního břemene podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 z 23. 10. 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále „směrnice o ochraně oznamovatelů“).

pokračování

[19] Napadený rozsudek dále nese znaky svévole při výkladu komunitárního práva a nařízení vlády č. 145/2015 Sb. A je v rozporu s právem stěžovatele na účinné vyšetřování. Městský soud navíc odmítl výslechy všech navržených svědků, tj. nezjišťoval skutkový stav.

[20] V replice stěžovatel, nad rámec výše shrnutého, doplnil, že materie ochrany oznamovatelů protiprávního jednání je pokračováním antidiskriminační unijní legislativy a související podpory LGTB+ osob, včetně těchto oznamovatelů. Vychází totiž ze stejných principů (např. požadavek na obrácení důkazního břemene), jak plyne i z čl. 19 písm. g) a h) směrnice o ochraně oznamovatelů. Městský soud tak pochybil, pokud v nyní projednávané věci, týkající se dokonce nicotnosti, neobrátil důkazní břemeno. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud položil předběžnou otázku Soudnímu dvoru ohledně ochrany oznamovatelů protiprávního jednání. Uvedl rovněž, že služební orgány měly postupovat podle § 265 a § 266 zákoníku práce, tedy i podle § 265 odst. 2, neboť stěžovateli vznikla škoda právě při plnění pracovních úkolů jeho nadřízeného, pana A. K. Toto ustanovení, upravující odpovědnost zaměstnavatele (zde služebního úřadu) za škodu způsobenou zaměstnanci ostatními zaměstnanci jednajícím jménem zaměstnavatele), ani nepožaduje, aby škoda stěžovateli vznikla při plnění jeho pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.

[21] V triplice stěžovatel doplnil, že jde o problematiku diskriminace, jež má soukromoprávní povahu. Zároveň je podstatou nyní projednávané věci stěžovatelem uplatněný nárok na náhradu škody ve smyslu § 124 zákona o státní službě, o čemž přísluší rozhodovat civilním soudům. Stěžovatel své aktivity činil z důvodu povinnosti, dané trestním zákoníkem, oznámit trestnou činnost a zamezit jí. K tomu prokázal, že jeho představený mu zasílal minimálně nemorální a zřejmě protiprávní pokyny ke zneužití italských cizineckých databází. Závěr služebních orgánů a městského soudu, že v nyní projednávané věci nešlo o výkon služby ani plnění služebních úkolů, je v přímém rozporu s usnesením obvodního soudu čj. 4 C 4/2020-59.

### III. Vyjádření a duplika žalovaného

[22] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnil se s napadeným rozsudkem. Kasační námitky považuje za nedůvodné a neprokazující nezákonnost či nesprávnost rozhodnutí žalovaného či řízení, jež mu předcházelo. Věc spadá do pravomoci správního soudnictví, neboť správní rozhodnutí o neposkytnutí předmětné náhrady byla vydána ve věci služebního poměru stěžovatele. Jím tvrzené vytváření protikorupčního prostředí na Ministerstvu vnitra a odhalování údajné protiprávní činnosti určitých úředníků tohoto služebního úřadu však nelze považovat za výkon státní služby nebo za činnosti vykonávané v souvislosti s výkonem státní služby. Uvedená problematika totiž není v gesci odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, v rámci něhož byl účastník řízení k výkonu státní služby zařazen, a není zde tedy důvod pro to, aby mu služební orgán za uvedené činnosti poskytl náhradu nákladů. Stěžovatel ani nikterak nedoložil ani netvrdil, že by mu byl takový úkol zadán, uvedená tak byla činěna z jeho vlastní vůle a iniciativy. Judikatura, kterou stěžovatel v souvislosti s požadovanou náhradou škody uvedl, podle žalovaného není přílehlavá. V nyní projednávané věci nejde o otázku odměňování ve smyslu § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě. Nepřiznání požadované částky, jež služební orgány řádně odůvodnily, nelze vnímat jako postih či odvetné opatření služebního úřadu vůči stěžovateli,

kteřý se cítí být oznamovatelem protiprávního jednání. Žalovaný považuje provedení dalšího dokazování, (provedení výslechu stěžovatelem navržených svědků) za nadbytečné.

[23] Sám stěžovatel v řízení uváděl, že požaduje náhradu nákladů či škody, přičemž žalovaný se v rozhodnutí vypořádal s nemožností podřazení uvedené činnosti pod výkon služby. Náklady uplatněné stěžovatelem podle žalovaného nelze podřadit ani pod § 265 odst. 2 zákoníku práce, neboť není zřejmé, jak by uvedené výdaje spadaly pod škodu způsobenou státnímu zaměstnanci jiným státním zaměstnancem.

[24] Nadto žalovaný zdůraznil, že stěžovateli nelze přiznat náklady na právní zastoupení v kárném řízení, neboť nebyl úspěšný, což je nezbytnou podmínkou pro přiznání nároku na náhradu nákladů podle § 166 zákona o státní službě.

[25] Jde-li o argumentaci skončením služebního poměru J. K., žalovaný upozornil, že stěžovatel tuto námitku v nyní projednávané věci poprvé uplatnil až v kasační stížnosti.

[26] Podle žalovaného se stěžovatel v kasační stížnosti dále zabývá řadou událostí a tvrzení, které nebyly předmětem správního řízení a nemohou mít na posouzení věci žádný vliv, proto se k nim dále nevyjadřuje.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Kasační stížnost stěžovatele není důvodná.

[28] Ve vztahu k označení žalovaného správního orgánu Nejvyšší správní soud úvodem poznamenává, že do 31. 12. 2022 byl žalovaným správním orgánem náměstek ministra vnitra pro státní službu. S účinností od 1. 1. 2023 se dosavadní náměstek ministra vnitra pro státní službu stal nejvyšším státním tajemníkem (čl. II bod 1. zákona č. 384/2022 Sb.). Proto je od tohoto data v souladu s § 69 *in fine* s. ř. s. žalovaným nejvyšší státní tajemník (rozsudek NSS z 22. 2. 2024, čj. 3 Ads 352/2021-50, bod 9).

[29] Nejvyšší správní soud předesílá, že v řízení před městským soudem stěžovatel uplatnil pouze tři žalobní body (bod 13 napadeného rozsudku). Námitku zpochybňující pravomoc městského soudu jako soudu rozhodujícího ve věcech správního soudnictví pak uplatnil až v replice (bod 15 napadeného rozsudku), tj. nepřipustně po žalobní lhůtě (§ 71 odst. 2 ve spojení s § 72 odst. 1 s. ř. s.). Nicméně, pravomoc je otázkou, kterou soud musí zkoumat sám jako jednu z podmínek řízení. Naopak v řízení o kasační stížnosti uplatnil velmi košatou argumentaci (kasační stížnost 28 stran, její doplnění v replice a triplice 18 stran) týkající se nejrozmanitějších křivd, kterých se služební orgány měly vůči stěžovateli v posledních letech dopustit a které se z větší části nijak netýkají merita nyní projednávané věci, popř. které stěžovatel v řízení o žalobě řádně a včas neuplatnil. Podání stěžovatele jsou navíc sepsána poněkud komplikovaným způsobem jako kompilát různých nesourodých okopírovaných textů a citací, často bez jasné a logické struktury.

[30] Vzhledem k této relativní rozsáhlosti a nepřehlednosti kasační argumentace je vhodné uvést, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu obecně není dána povinnost soudu výslovně reagovat na každou jednotlivou námitku či argument vznesené v řízení a obsáhle je vyvracet, jestliže tuto námitku řádně vypořádá jako celek a postaví proti ní svou vlastní ucelenou, logickou a pro odůvodnění správnosti jeho

pokračování

závěrů dostatečnou argumentaci (rozsudek NSS z 12. 3. 2021, čj. 2 Azs 377/2020-29, bod 13 a tam citovaná judikatura Ústavního soudu). Úkolem soudu je tak uchopit obsah a smysl přednášené argumentace a vypořádat se s ní. Podstatné podle Nejvyššího správního soudu je, aby se soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. rozsudek NSS z 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130).

[31] Ke shodnému posouzení stěžovatelova způsobu argumentace Nejvyšší správní soud přistoupil již v rozsudku z 28. 6. 2022, čj. 4 Ads 440/2021-105, bod 24, ve věci kárného provinění nynějšího stěžovatele.

#### *IV.A Pravomoc služebních orgánů a správních soudů*

[32] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval skupinou námitek zpochybňujících pravomoc služebních orgánů a správních soudů v nyní projednávané věci, a s tím související namítané nicotnosti správních rozhodnutí a napadeného rozsudku.

[33] Stěžovatel namítl, že nyní projednávaná věc nespadá do pravomoci správních soudů, neboť o jím uplatněném nároku neměly pravomoc rozhodovat ani služební orgány. Městský soud vymezil zcela jiný předmět řízení, než byl vymezen v žalobě, a to včetně té původně podané k obvodnímu soudu. Nepochopil totiž, že ve všech soudních sporech mezi stěžovatelem a žalovaným jde o otázku náhrady škody podle zákona o odpovědnosti za škodu.

[34] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že vymezení předmětu sporu bylo zásadně věcí stěžovatele. V žalobě původně podané u Obvodního soudu pro Prahu 7, jež byla následně postoupena služebnímu orgánu (bod [3] výše), výslovně uvedl (str. 1 čl. I a str. 2 čl. III), že vyčíslenou částku považuje za „náklady/škody“ vzniklé jeho činností v souvislosti s výkonem jeho služby při vytváření protikorupčního prostředí na Ministerstvu vnitra a odhalování potenciální protiprávní činnosti určitých úředníků na tomto ministerstvu. V návaznosti na postoupení žaloby obvodním soudem vymezil shodně předmět řízení i služební orgán (str. 2 a 3 oznámení o zahájení řízení z 27. 1. 2021). Stěžovatel tedy v žalobě podané obvodnímu soudu vymezil nejen předmět řízení, ale rovněž skutkový a právní rámec, v němž se při posuzování jím uplatněného nároku následně pohybovaly jak služební orgány, tak poté v kontextu uplatněných žalobních bodů i městský soud.

[35] Z uvedeného důvodu je zcela mimoběžná (míjící se s předmětem nyní projednávané věci) veškerá kasační argumentace stěžovatele týkající se toho, že předmětem řízení měla být otázka neučiněného pokynu účtárně, nikoli otázka správních rozhodnutí. Ostatně, stěžovatel tuto otázku nikterak nezminil v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí ani v žalobě proti rozhodnutí žalovaného. Naopak, v odvolání i žalobě argumentačně vycházel z pravomoci služebních orgánů, neboť namítal, že měly rozhodnout již mnohem dříve. Pokud pak zmínil nicotnost rozhodnutí, spatřoval ji v jiných okolnostech než v odlišném předmětu řízení. Stejně tak s předmětem nyní projednávané věci nesouvisí problematika diskriminace, jíž stěžovatel argumentoval především v replice a triplice, neboť takto svůj nárok stěžovatel nevymezil skutkově ani právně.

[36] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem obvodního soudu, služebních orgánů i městského soudu, že stěžovatelem uplatněný nárok na náhradu škody, či přesněji újmy, a to jak majetkové (škody) tak i nemajetkové (bod [2] výše), je ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě „věcí služebního poměru“. Pokud se totiž státní zaměstnanec domáhá po služebním úřadu náhrady nákladů, případně újmy, jež mu dle jeho tvrzení měla vzniknout při výkonu služby, je nemyslitelné, aby nešlo o věc služebního poměru, tedy jediného právem konstruovaného vztahu mezi takovým státním zaměstnancem a služebním úřadem, u něhož byl k výkonu služby zařazen. Rozhodování o této věci je proto v pravomoci služebních orgánů. O nároku se vede správní řízení.

[37] Neobstojí proto argumentace, že městský soud vymezil zcela jiný předmět řízení, než byl vymezen v žalobě, a to včetně té původně podané k obvodnímu soudu. Městský soud předmět řízení vymezil správně (body 20 a 33 napadeného rozsudku), v souladu s tím, jak předmět sporu původně vymezil sám stěžovatel a v návaznosti na to služební orgán. V bodě 20 napadeného rozsudku správně a přiléhavě uvedl, že rozhodnutí služebního orgánu a rozhodnutí žalovaného, jimiž služební orgány rozhodly o stěžovatelem uplatněném nároku na náhradu nákladů (škody), jsou rozhodnutími ve věci služebního poměru stěžovatele podle § 10 odst. 2 zákona o státní službě. Tedy rozhodnutími vydanými v oblasti veřejné správy, a proto je dána pravomoc městského soudu jako soudu rozhodujícího ve věcech správního soudnictví, nikoli soudu civilního, a to ani rozhodujícího podle části páté občanského soudního řádu.

[38] Stěžovatel rovněž namítl, že rozhodování o náhradě škody, resp. o odpovědnosti služebního úřadu za škodu způsobenou státnímu zaměstnanci, není výslovně uvedeno v § 159 odst. 1 zákona o státní službě, který vymezuje právě druhy řízení ve věcech služby. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že tato otázka je pro nyní projednávanou věc bez významu. Jak uvedeno výše v bodě [36], z hlediska pravomoci služebních orgánů je rozhodující, že nyní projednávaná věc je „věcí služebního poměru“ ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě. Ustanovení § 159 tohoto zákona přitom otázku pravomoci vůbec neřeší, stanoví „jen“ procesní režim (úpravu) řízení vedeného o „věci služebního poměru“. Stěžovatelem namítané neuvedení rozhodování o náhradě škody ve výčtu § 159 odst. 1 (ani odst. 2; pozn. NSS) zákona o státní službě může vést maximálně k tomu závěru, že se v řízení o nároku na náhradu škody neužijí ustanovení o řízení ve věcech služby (hlava II části desáté – § 159 až § 169 tohoto zákona), nikoli však k závěru, že nejde o věc služebního poměru.

[39] Podle Nejvyššího správní soudu závěr učiněný ohledně rozhodování o náhradě škody shodně dopadá i na rozhodování o náhradě nákladů, resp. výdajů, podle § 112 věty první zákona o státní službě, *podle níž náhrada výdajů, které státním zaměstnancům vzniknou v souvislosti s výkonem služby, se řídí § 151 až 154, § 173 až 176 a § 178 až 190 zákoníku práce; nelze však použít možnost ujednání v kolektivní dohodě ani v jiné smlouvě.* I zde jde o rozhodování o právech a povinnostech státního zaměstnance, tedy věc služebního poměru ve smyslu § 10 odst. 2 zákona o státní službě.

[40] V souladu se závěry nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 1/19 představuje výkon veřejné moci právě až rozhodování služebních orgánů v nyní projednávané věci. Teprve v případě, že by došlo k jejich zrušení pro nezákonnost (např. správním soudem), mohl by se stěžovatel případně domáhat náhrady újmy podle zákona o odpovědnosti za škodu. K tomu je na okraj vhodné doplnit, že obecnější dopad (především ohledně systémové podjatosti) závěrů

pokračování

uvedeného nálezu byl následně zčásti relativizován usnesením Ústavního soudu ze 7. 2. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 4/22, body 21 až 24 (usnesení zvláštního senátu z 23. 5. 2023, čj. Konf 23/2021-30, body 15 až 19).

[41] Z výše uvedeného podle Nejvyššího správního soudu plyne, že stěžovatelem uplatněný nárok, o němž v nyní projednávané věci rozhodly služební orgány, a jejich rozhodnutí následně přezkoumal městský soud, není škodou ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu. Proto, z tohoto titulu, není dána pravomoc civilních soudů.

[42] Stěžovatel dále pro závěr o pravomoci civilních soudů argumentuje rovněž usnesením zvláštního senátu ze 7. 4. 2022, čj. Konf 7/2021-30. Závěry tohoto usnesení, resp. jeho dopady na posouzení pravomoci, však dezinterpretuje. Podle stěžovatele z usnesení plyne, že nejde-li o věc odměňování podle § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, je dána pravomoc civilních soudů. Takový závěr však z uvedeného usnesení vůbec neplyne. Usnesení se § 159 uvedeného zákona zabývá „jen“ z hlediska procesního režimu, tj. toho, zda se užijí či neužijí ustanovení o řízení ve věcech služby a správní řád (bod 18 usnesení).

[43] Stěžovatel v triplice odkázal rovněž na usnesení zvláštního senátu z 24. 1. 2022, čj. Konf 1/2021-13, z nějž podle něj plyne, že o nároku na náhradu škody ve smyslu § 124 zákona o státní službě přísluší rozhodovat civilním soudům. Ani toto usnesení stěžovatel nevykládá správně. Zvláštní senát se výkladem pravomoci v souvislosti s uvedeným ustanovením vůbec nezabýval a k této otázce nevyslovil žádný právní názor. Pro potřeby tehdy projednávané věci se zabýval pouze otázkou, „*zda i v případě aplikace zákona o státní službě na posuzovanou věc by byla dána pravomoc služebního orgánu*“ (bod 21 uvedeného usnesení). Dospěl přitom k závěru, že nikoli, neboť šlo o věc rovného zacházení, kde je pravomoc svěřena civilním soudům.

[44] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že v nyní projednávané věci byla dána pravomoc služebních orgánů a městského soudu jako soudu rozhodujícího ve věcech správního soudnictví. Jelikož služební orgány měly pravomoc v nyní projednávané věci rozhodnout, nejsou jejich rozhodnutí nicotná. Městský soud předmět řízení vymezil správně, v souladu s tím, jak předmět sporu původně vymezil sám stěžovatel a v návaznosti na to služební orgán. Naopak stěžovatel svými komplikovanými a často protichůdnými úvahami zbytečně vnáší do otázky pravomoci zmatky.

#### ***IV.B Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku***

[45] Nejvyšší správní soud se dále zabýval skupinou námitek nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. O této otázce si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatněné námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[46] Stěžovatel své výtky vůči rozsudku sice označil jako nesrozumitelnost, ale minimálně z části jde spíše o tvrzený nedostatek důvodů.

[47] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí,

keré nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[48] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nesprávném označení žalované strany, již měla být Česká republika – Ministerstvo vnitra. Již městský soud, byť v trochu jiné souvislosti, poukázal na § 69 s. ř. s., podle nějž je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal (bod 18 napadeného rozsudku). Nad rámec toho, Nejvyšší správní soud stěžovateli již v rozsudku čj. 4 Ads 92/2022-61, bodě 28, vysvětlil, že v případě rozhodnutí služebního funkcionáře (orgánu) je žalovaným správním orgánem služební funkcionář (orgán), který ve věci rozhodl v posledním stupni (rozsudek NSS z 12. 9. 2018, čj. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS). Je evidentní, že tato námitka má základ ve stěžovatelově tvrzení, že o nyní projednávané věci měl rozhodovat v občanském soudním řízení Obvodní soud pro Prahu 7. V takovém řízení by skutečně byla žalovanou Česká republika – Ministerstvo vnitra, nicméně v nyní projednávané věci tomu tak z výše uvedených důvodů není.

[49] Námitky, s nimiž se městský soud podle stěžovatele nevypořádal, stěžovatel vůbec neuplatnil v žalobě. Městský soud tak neměl povinnost, ani možnost, na ně věcně reagovat. Jejich nevypořádání městským soudem proto nemohlo způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (rozsudek NSS, ve věci stěžovatele, čj. 4 Ads 92/2022-61, bod 38). Konkrétně jde o tyto okolnosti: prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného jsou dalším odvetným opatřením proti stěžovateli jako oznamovateli protiprávního jednání; osoby z ministerstva po něm žádali zneužití databáze; povědomí městského soudu o zákonné oznamovací povinnosti stěžovatele; zneužití finančních zájmů Evropské unie; procesní práva související s oznámením protiprávní činnosti (bod [13] výše). K tomu je třeba uvést, že některé okolnosti stěžovatel v žalobě sice zmínil [bod 13.2) napadeného rozsudku – porušení zákazu postihovat oznamovatele protiprávní činnosti učinění odvetných opatření za upozornění na zločineckou skupinu], avšak pouze v tom smyslu, že se jimi žalovaný nezabýval, tedy „toliko“ v rámci námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, s níž se městský soud vypořádal v bodě 30 napadeného rozsudku. Dále se městský soud podle stěžovatele nezabýval tím, že služební orgán rozhodoval v době, kdy stěžovatel již nebyl ve služebním poměru, tj. nebyl způsobilý být účastníkem řízení vedeného služebním orgánem. A nezjišťoval, jak v obdobných případech postupuje žalovaný vůči jiným účastníkům řízení a jestli proti stěžovateli nebyl uskutečněn další diskriminační postup jako odvěta za jeho oznámení protiprávního jednání. Ani nevypořádání těchto v žalobní lhůtě neuplatněných okolností nemůže způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[50] Napadený rozsudek netrpí ani žádnou jinou vadou nepřezkoumatelnosti, jak ji vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS z 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura). Z rozsudku městského soudu je jasně seznatelné, na základě kterých úvah soud dospěl ke svému závěru.

pokračování

#### *IV.C Podmínky oprávněnosti stěžovatelem uplatněného nároku*

[51] Stěžovatel ohledně své činnosti namítl, že z důvodu až trestněprávního jednání osob v rámci služebního úřadu (vážné podezření na sabotáž migračních kvót a zneužívání prostředků EU) byl povinen oznámit podezření na trestnou činnost a podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, měl dokonce povinnost na své náklady vynaložit veškeré úsilí k odvrácení následků trestného činu sabotáže. Své aktivity tak činil z důvodu povinnosti, dané trestním zákoníkem, oznámit trestnou činnost a zamezit jí. Městský soud však tuto aktivitu stěžovatele vyhodnotil chybně jako „odhalování korupce“, ač ve skutečnosti šlo o stěžovatelovu povinnost překazit trestný čin danou trestním zákoníkem.

[52] Podle Nejvyššího správního soudu městský soud nepochybil, pokud aktivitu stěžovatele označil za odhalování korupce. Sám stěžovatel takto své jednání popsal již v žalobě (str. 1) původně podané u Obvodního soudu pro Prahu 7 (bod [34] výše), jakož i v žalobě podané nyní k městskému soudu (str. 1 a 7 čl. VI).

[53] Pokud pak stěžovatel nyní klade silný důraz na to, že jednal na základě své povinnosti plynoucí z trestního zákoníku, tedy obecně závazného předpisu, pak jen dokládá skutečnost, že nešlo o aktivitu v rámci výkonu jeho služby, resp. při plnění jeho služebních úkolů, neboť jak sám tvrdí, obecná oznamovací povinnost stíhá každého, nezávisle na tom, zda je ve služebním poměru.

[54] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s argumentací stěžovatele, že závěr služebních orgánů a městského soudu, že v nyní projednávané věci nešlo o výkon služby ani plnění služebních úkolů, je v přímém rozporu s usnesením Obvodního soudu pro Prahu 7 čj. 4 C 4/2020-59. Obvodní soud totiž nečinil závěr o tom, že stěžovatelem uplatněný nárok vznikl v souvislosti s výkonem služby. V bodě 5 usnesení obvodní soud totiž uvedl „pouze“ to, že se stěžovatel domáhal nároku souvisejícího s náklady, které mu v souvislosti s výkonem služby měly vzniknout, nikoli že mu vznikly. Obvodní soud tak toliko vyšel z žalobního tvrzení stěžovatele.

[55] Stěžovatel namítl, že městský soud měl položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru ohledně ochrany oznamovatelů protiprávního jednání a s tím související problematiky obrácení důkazního břemene podle směrnice o ochraně oznamovatelů. Podle čl. 267 Smlouvy o fungování je položení předběžné otázky možné pouze za předpokladu, že vnitrostátní soud považuje rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Městský soud potřebu (nutnost) obrátit se na Soudní dvůr neshledal, proto tak ani učinit nemohl.

[56] Ani Nejvyšší správní soud, jako soud posledního stupně ve smyslu uvedeného čl. 267, neshledal splnění podmínek pro položení předběžné otázky ohledně ochrany oznamovatelů protiprávního jednání, neboť nepovažoval rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení tohoto rozsudku (rozsudek NSS z 24. 3. 2023, čj. 3 Azs 275/2022-28, č. 4479/2023 Sb. NSS, bod 18). Předmětem projednávané věci nebyla problematika ochrany oznamovatelů protiprávního jednání. Pro nyní projednávanou věc bylo rozhodné, zda byly splněny zákonné podmínky pro vznik odpovědnosti služebního úřadu za škodu způsobenou stěžovateli jako státnímu zaměstnanci.

#### IV.D Nepřípustné kasační námitky a další argumentace stěžovatele

[57] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[58] Kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byly kasační námitky způsobilé k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (městského) soudu. Stěžovatel je tedy povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí soudu (rozsudky NSS z 15. 2. 2017, čj. 1 Azs 249/2016-38, bod 12, nebo z 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, bod 140 a judikaturu tam citovanou).

[59] Stěžovatel uplatnil poprvé až v kasační stížnosti námitky, že rozhodnutí žalovaného ani neobsahuje konkrétní ustanovení zákona o státní službě, podle něhož bylo vydáno, a že pokud by byl zproštěn výkonu funkce předtím, než činil odhalování a oznamování protiprávního jednání a korupce, bylo by možné uvažovat o tom, že tato činnost nikterak nesouvisela s výkonem jeho služby. Jelikož je neuplatnil již v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl, jde o námitky nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[60] Kasační námitku, že mu jeho představený zasílal minimálně nemorální a zřejmě protiprávní pokyny ke zneužití italských cizineckých databází, stěžovatel sice obdobně uplatnil v řízení před městským soudem, ovšem až v replice, tj. po uplynutí žalobní lhůty. Městský soud se proto touto námitkou věcně nezabýval. Jelikož ji neuplatnil včas v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl, je tato kasační námitka rovněž nepřípustná.

[61] Stěžovatel dále namítl, že jelikož vše činil v (pracovní) době výkonu služby, jsou zcestné úvahy o tom, že nešlo o výkon služby. Městský soud však svůj závěr, že nešlo o výkon služby, resp. o plnění služebních úkolů, v bodech 39 až 45 napadeného rozsudku neodůvodnil tím, že stěžovatel jednal mimo dobu výkonu služby, nýbrž tím, že v tomto případě nešlo o výkon služby, tj. povinností, které by stěžovateli vyplývaly z jeho služebního poměru, výkonu zastávaného služebního místa či příkazu nebo pokynu jeho představeného (nálezn ÚS Pl. ÚS 1/19, bod 35, který se sice týká služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, nicméně uvedený výklad toho, co lze považovat za výkon služby je plně přenositelný i na státního zaměstnance ve služebním poměru). Námitka se proto míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozsudku, a je proto nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[62] Ze stejného důvodu jsou nepřípustné i veškeré námitky, jejichž podstatou je tvrzení o skončení služebního poměru ze zákona státního tajemníka v Ministerstvu vnitra J. K. A to především proto, že prvostupňové rozhodnutí ani rozhodnutí žalovaného nebylo vydáno J. K. jako služebním orgánem.

[63] Nepřípustná je i kasační argumentace, že městský soud nezjišťoval skutkový stav, jelikož odmítl výsledky všech navržených svědků. Městský soud neprovedení výsledků stěžovatelem navrhovaných svědků řádně odůvodnil v bodech 27 a 33 napadeného rozsudku tím, že pro nyní projednávanou věc nejsou podstatné. Tento rozhodovací důvod městského soudu však stěžovatel v kasační stížnosti nikterak, natož kvalifikovaně, nezpochybňuje.

pokračování

Pouze uvedl, že městský soud odmítl provést dokazování výsledkem svědků, aniž jakkoli reflektoval důvody, pro něž tak městský soud učinil.

[64] Nepřípustná je i námitka uplatněná v replice (část III), že služební orgány měly postupovat podle § 265 a § 266 zákoníku práce. Stěžovatel se totiž věnuje výhradně postupu a rozhodnutí žalovaného, což však není předmětem řízení o kasační stížnosti. Tím je „toliko“ rozsudek městského soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS z 27. 2. 2024, čj. 8 Azs 172/2020-66), který stěžovatel touto námitkou nikterak nezpochybňuje. Námitka je proto rovněž nepřipustná.

[65] Námitku, že stěžovateli vznikla škoda právě při plnění pracovních úkolů jeho nadřízeného, pana A. K., a proto jde o odpovědnost služebního úřadu podle § 124 odst. 1 ve spojení s § 265 odst. 2 tohoto zákona, stěžovatel poprvé řádně a včas uplatnil až v kasační stížnosti. V řízení před městským soudem stěžovatel jednání pana K. výslovně zmínil až v replice, tj. po uplynutí žalobní lhůty, a navíc jen okrajově, na pozadí argumentace mající základ v § 265 odst. 1, nikoli 2, zákoníku práce. V samotné žalobě tuto okolnost, ani její podřazení pod § 265 odst. 2 uvedeného zákona nikterak neuvedl. O tom svědčí i to, že výslech pana K. v žalobě nenavrhoval, na rozdíl od mnohých jiných státních zaměstnanců, včetně (i nejvyšších) představených.

[66] Námitka, že napadený rozsudek nese znaky svévole při výkladu „komunitárního“ práva a nařízení vlády č. 145/2015 Sb., a je v rozporu s právem stěžovatele na účinné vyšetřování, je natolik obecná, že ji lze stěží považovat za projednatelnou kasační námitku. Stěžovatel totiž své povšechné hodnocení nevztahuje k žádné konkrétní úvaze či závěru městského soudu v napadeném rozsudku. Tato tvrzení proto Nejvyššímu správnímu soudu nedávají žádný uchopitelný rámec, v němž by měl napadený rozsudek podrobit přezkumu.

#### V. Závěr a náklady řízení

[67] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[68] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 13. května 2024

Jitka Zavřelová  
předsedkyně senátu