

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. et Ing. R. V., Ph.D.,** zastoupený JUDr. Ing. Pavlem Pikolou, Ph.D., advokátem se sídlem Ve Skalách 2597/2, Praha 6, proti žalovanému: **Generální ředitelství cel,** se sídlem Budějovická 7, Praha 4, proti rozhodnutí generálního ředitele žalovaného ze dne 19. 5. 2015, č. j. 18753-5/2015-900000-302, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2017, č. j. 3 Ad 10/2015 – 91,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce, který je příslušníkem Celní správy České republiky, se domáhal přiznání nároku na opětující se plnění spočívající v nevyplacené části základního tarifu náležejícího pro služební hodnost rada a nevyplaceného zvláštního příplatku, včetně úroků z prodlení, od 1. 4. 2013, tedy od plánovaného obsazení volného služebního místa ve služební hodnosti rada na Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality Služby kriminální policie a vyšetřování. Svůj nárok dovozoval z přesvědčení, že byl nezákonně vyřazen z výběrového řízení na uvedenou pozici vyhlášeného ředitelem příslušného útvaru Policie České republiky (dále „policie“), a ušlý peněžitý nárok ze služebního poměru by mu měl přiznat příslušný služební funkcionář celní správy, neboť ta nese za jemu způsobenou újmu

(škodu) odpovědnost. Důvody, o které tento svůj právní názor opírá, v průběhu řízení před správními orgány postupně měnil, nicméně ve správním řízení nebyl jeho nárok uznán za oprávněný.

[2] Proti v záhlaví označenému rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“) podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze výše označeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Došel k závěru, že žalobce oprávněně neuspěl se svou žádostí u správního orgánu prvého stupně a s odvoláním proti jejímu vyřízení u žalovaného. Souhlasil se žalovaným, že u celní správy jako jednoho z bezpečnostních sborů České republiky, kde žalobce slouží, nelze uplatňovat náhradu škody z titulu odpovědnosti policie, která je organizačně jiným bezpečnostním sborem. Žalobce neprokázal příčinnou souvislost mezi vyřazením z výběrového řízení u policie a jednáním celní správy ani údajně vzniklou škodu, přičemž tvrzená škoda nevznikla z jeho služebního poměru u celní správy. Městský soud souhlasil i s tezí žalovaného, že žalobci, pokud se cítil být poškozen postupem policie, jehož zákonnost ani správnost nepřísluší posuzovat městskému soudu ani celní správě, nabízí právní řád jiné prostředky [zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), dále „zákon o odpovědnosti státu“]. Námitku, že u policie se na rozdíl od celní správy vyžadovala podmínka oprávnění přístupu k utajovaným informacím v režimu „důvěrné“ již při vstupu do výběrového řízení, čímž se žalobce cítil poškozen, považoval městský soud za irelevantní pro svůj přezkum. Námitky mířené proti procesnímu postupu orgánů celní správy označil ve světle hlavního rozhodovacího důvodu za marginální (i kdyby byly oprávněné, zůstaly by bez vlivu na zákonnost přezkoumávaných aktů). Napadené rozhodnutí považoval za úplné, věcně správné a přesvědčivé.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Kasační stížností vytýká žalobce (dále „stěžovatel“) městskému soudu, že se dopustil nesprávného právního posouzení a jeho rozsudek trpí nepřezkoumatelností [§ 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[4] Podle stěžovatele není správný závěr městského soudu, že vůči celní správě nelze uplatňovat náhradu škody z titulu odpovědnosti policie, která je organizačně jiným bezpečnostním sborem. To je v rozporu se zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále „zákon o služebním poměru“), který zakotvuje prostupnost bezpečnostních sborů, což znamená, že příslušník policie může být ustanoven na místo v celní správě a naopak, přičemž služebním poměrem se rozumí služební poměr k České republice. Pokud by příslušník např. způsobil škodu během výkonu služby u policie a pak byl převeden k celní správě, je tím, kdo je oprávněn rozhodnout o náhradě škody, výlučně služební funkcionář celní správy. Stěžovatel má za to, že pokud se se svým nárokem obrátil na nepříslušný správní orgán, mělo se mu jakožto slabší straně dostat poučení. I generální ředitel GŘC však měl zjevně za to, že je celní správa příslušná o jeho nároku rozhodnout, když stěžovatelovu žádost postoupil k vyřízení v rámci celní správy správnímu orgánu prvého stupně. Dalšími výtkami stěžovatel namítal, že o jeho nezařazení do výběrového řízení nerozhodovala za policii oprávněná osoba (ale tajemnice), a žalovaný

ani městský soud se touto otázkou nezabývali. Jelikož nebylo výběrové řízení, z něhož byl nezákonně vyřazen, zrušeno a vyhlášeno nové, vznikla stěžovateli majetková újma. Stěžovatel nesouhlasil s městským soudem, že rozdílný přístup policie a celní správy k nutnosti předložit příslušné oprávnění přístupu k utajovaným skutečnostem je pro přezkum irelevantní. Jeho procesní práva byla v průběhu správního řízení zkrácena (nebylo mu oznámeno zahájení řízení prvostupňovým správním orgánem a umožněno se vyjádřit; nelze seznat, z jakých podkladů žalovaný vycházel a na základě jakých skutečností rozhodl či jak se vypořádal s námitkou porušení § 22 odst. 2 zákona o služebním poměru), a městský soud se tím nezabýval.

[5] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel dovozoval, že neměl být vyřazen z účasti na výběrovém řízení pro nepředložení oprávnění přístupu k utajovaným skutečnostem, ale na základě jeho výsledku a udělení jednorázového přístupu Národním bezpečnostním úřadem měl být pověřen zastupováním na volném služebním místě „rada“ a být podřízen řediteli Útvaru pro odhalování korupce a finanční kriminality SKPV Policie ČR, aby po doručení osvědčení pro přístup k utajovaným informacím stupně utajení „důvěrné“ mohl být na volné služební místo ustanoven. Městský soud pominul důkazy navržené v žalobě (vnitřní akty celní správy) a nezdůvodnil, proč žalovaný nebo jím pověřený bezpečnostní ředitel ve vztahu ke stěžovateli neiniciovali vydání jednorázového přístupu k utajovaným informacím, čímž se dopustil vady řízení zakládající nepřezkoumatelnost i protiústavnost napadeného rozsudku. Městský soud dále pochybil, když neprovedl žádné dokazování, ačkoli ze žaloby lze dovodit, že z důvodu odlišného postupu obsazování volných služebních míst mladších příslušníků u celní správy a u policie a nezařazení stěžovatele do výběrového řízení tajemnicí výběrové komise mohlo dojít k porušení zásady rovného zacházení. Důvodem, pro který měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit, bylo i to, že žalovaný nevyřídil námitku podjatosti členů své poradní komise. Napadený rozsudek je vadný také proto, že městský soud (ačkoli dospěl k závěru, že nárok nelze uplatnit u celní správy) napadené rozhodnutí nezrušil a nepřikázal jinému správnímu orgánu věc projednat; naopak celou dobu jednal se žalovaným, který za škodu odpovídat nemůže, takže není pasivně procesně legitimován. Žalovaný se nezařazením stěžovatele do výběrového řízení nezabýval, ačkoli měl, a městský soud tedy nedostatečně zkoumal skutkový stav zřejmý ze správního spisu, což je vadou působící nezákonnost jeho rozsudku. Stěžovatel dodal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud považoval jeho argumentaci za nedůvodnou.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření podotkl, že námitka stěžovatele, že o jeho nezařazení do výběrového řízení rozhodla nepříslušná osoba, byla uplatněna naposledy v odvolání, a připustil, že napadené rozhodnutí na ni výslovně nereagovalo, ale za podstatné považoval, že by stejně nemohla změnit výrok rozhodnutí. V žalobě však taková námitka nezazněla, takže nelze městskému soudu vyčítat, že se jí nezabýval. Za situace, kdy městský soud shledal, že celní správa neodpovídá za pochybení jiného bezpečnostního sboru, mohl oprávněně sekundární námitky vůči pochybení onoho druhého sboru odmítnout jako marginální. Žalovaný setrval na názoru, že za případné pochybení policie neodpovídá celní správa, kde stěžovatel zrovna vykonává službu. Za stanovení podmínek výběrového řízení, posouzení jeho výsledku apod. je stejně jako za případnou škodu z toho vzniklou v případě stěžovatele odpovědná policie. V případě pochybení spočívajícího v nezařazení uchazeče do výběrového řízení by přicházela v úvahu civilní náhrada škody podle zákona o

odpovědnosti státu. Při vzniku škody je odpovědnostní vztah založen mezi konkrétním bezpečnostním sborem, který utrpěl újmu, a příslušníkem, který způsobil škodu, a nikoli mezi příslušníkem a Českou republikou (jako u zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání). V projednávaném případě se uplatní koncepce tzv. dělené subjektivity státu nastíněné v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 95/2015 - 49. Že byla část žalobcova podání postoupena k vyřízení prvostupňovému orgánu celní správy, nevypovídá nic o tom, u koho lze uplatnit majetkový nárok. Ani kdyby stěžovatelova žádost byla uplatněna u příslušného funkcionáře, ještě to neznamená, že bude důvodná. Námitkou rozdílnosti splnění jedné z podmínek výběrového řízení se městský soud zabýval dostatečně, přičemž žalovaný neshledal žádnou účelovost ve vyřazení stěžovatele z účasti na výběrovém řízení. Pokud jde o upření procesních práv, odkázal na text napadeného rozhodnutí, a k výtce chybějícího oznámení o zahájení řízení podotkl, že řízení bylo zahájeno dnem doručení žádosti stěžovatele příslušnému služebnímu funkcionáři, takže potřeba žadatele vyrozumět nevznikla. Žalovaný sdílí pohled soudu, že potenciální procesní nedostatek, že stěžovatel nebyl výslovně vyrozuměn o právu vyjádřit se k podkladům řízení tvořeným fakticky pouze jeho podáními a reakcemi žalovaného, nemohl ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), je řádně zastoupen a kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[9] Jádrem sporu je otázka, zda mohl stěžovatel coby příslušník celní správy, který se ucházel o konkrétní služební místo u policie a byl dle svého přesvědčení nezákonně vyřazen z výběrového řízení, uplatnit peněžitý nárok ve formě ušlého služebního příjmu příslušejícího k pozici, o niž usiloval, včetně příslušenství, po celní správě.

[10] Nejvyšší správní soud po prostudování spisového materiálu dokládajícího průběh správního řízení v obou stupních, jakož i napadeného rozsudku a řízení, jež mu u městského soudu předcházelo, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Žalovaný ve svém vyjádření v kasační stížnosti vystihl správně, proč stěžovatel nemůže být se svým majetkovým nárokem úspěšný. Přitom pro výsledek není rozhodné, zda (při postupně se měnící právní argumentaci stěžovatele) šlo skutečně o nějaký typ plnění z veřejnoprávního služebního poměru nebo o prostou náhradu škody.

[11] Se stěžovatelem je třeba souhlasit, že služební poměr příslušníka bezpečnostního sboru vzniká k České republice a že práva a povinnosti České republiky vůči příslušníkovi plní příslušný bezpečnostní sbor (§ 1 odst. 3 věty první a druhá zákona o služebním

poměru). Nicméně každý bezpečnostní sbor je zákonem pojímán jako relativně samostatná entita uvnitř státu, v níž je vykonávána působnost příslušných služebních funkcionářů zásadně jen „dovnitř“ daného konkrétního bezpečnostního sboru, a nikoli „křížově“, tj. v záležitostech jiného bezpečnostního sboru než toho, jehož služební funkcionář rozhoduje.

[12] Z prvotní stěžovatelovy žádosti ze dne 19. 12. 2014 (bod II. v závěru) zřetelně plyne, že důsledkem pochybení, k nimž mělo dojít při výběrovém řízení, měl být nárok na doplacení služebního příjmu. Složky a další parametry služebního příjmu upravuje zákon o služebním poměru v části osmé. Na služební příjem vzniká nárok *za výkon služby* a v dalších, zákonem stanovených případech. Stěžovateli jakožto příslušníku celní správy, nemohl neúspěšný pokus o získání konkrétního služebního místa u policie nikdy založit nárok na služební příjem k tomuto místu náležející, který by byl povinen přiznat příslušný služební funkcionář celní správy, a celní správa by jej musela stěžovateli vyplatit. Požadovat po celní správě výplatu služebního příjmu policisty pro příslušníka celní správy, který se příslušníkem policie nikdy nestal, zcela postrádá jakýkoli zákonný (i logický) základ.

[13] Pokud bychom na stěžovatelem uplatněný nárok nahlíželi spíše jako na žádost o kompenzaci za výdělek, který mu v důsledku pochybení při výběrovém řízení ušel, pak by přicházela v úvahu náhrada škody. Stěžovatel je přesvědčen, že mezi ním jako příslušníkem bezpečnostního sboru a celní správou (bezpečnostním sborem, k němuž ho váže služební poměr), vznikl v důsledku porušení právní povinnosti odpovědnostní vztah. Proto svůj nárok uplatňoval u služebního funkcionáře a poté u správních soudů. Nejvyšší správní soud nicméně podotýká, že odpovědnost za škodu podle zákona o služebním poměru je koncipována, jak již výše naznačeno, jako odpovědnost „uvnitř“ bezpečnostního sboru, jehož je údajně poškozený příslušníkem. Ustanovení § 98 odst. 1 zákona o služebním poměru je v tomto ohledu zcela jednoznačné. Podle něho bezpečnostní sbor odpovídá za škodu způsobenou příslušníkovi porušením právní povinnosti a) při výkonu služby, b) v přímé souvislosti s ním nebo c) pro výkon služby. Zjevně jde o taxativní výčet vztahující se jen a pouze na situace týkající se přímo nebo nepřímo výkonu služby. Na jiné než tam uvedené situace se odpovědnost bezpečnostního sboru za škodu podle zákona o služebním poměru nevztahuje. Je zřejmé, že údajná újma stěžovatele, pokud vznikla, vznikla mimo souvislost, dokonce i nepřímou, s výkonem služby, neboť se týkala snahy stěžovatele stát se příslušníkem jiného bezpečnostního sboru. Ať již tedy porušila vůči stěžovateli svou povinnost kterákoli entita v rámci státu jako právnické osoby (dokonce i tehdy, byla-li by škůdcem samotná celní správa nesprávným administrativním postupem v souvislosti se zajištěním přístupu stěžovatele k utajovaným informacím), stalo se tak mimo dosah ustanovení zákona o služebním poměru. V takém případě tedy bylo na stěžovateli, aby svůj tvrzený nárok uplatnil jiným právem předvídaným způsobem, a sice podle zákona o odpovědnosti státu.

[14] Cesta, kterou stěžovatel (po celou dobu zastoupený advokátem) k dobrání se přiznání tvrzeného nároku zvolil, nemohla z výše uvedených důvodů vést k úspěchu. O žádosti (návrhu) stěžovatele nicméně muselo být rozhodnuto, a to při zachování všech stěžovatelových procesních práv, včetně práva na využití opravných prostředků. Pokud tedy orgán celní správy, u něhož stěžovatel požádal o náhradu újmy pocházející (dle jeho

představ) z nezákonného výběrového řízení vypsaného policií na služební zařazení u tohoto sboru, postoupil věc jinému orgánu celní správy, který je instančně oprávněn o žádosti rozhodnout (je věcně a místně příslušný), postupoval zcela správně. Z toho, že žádost zůstala „na stole“ celní správy, kam ji stěžovatel adresoval, nelze dovozovat, že by tím „uznala“ svou pasivní věcnou legitimaci. Správní orgán prvního stupně i žalovaný stěžovateli dostatečně vysvětlili, proč nemůže být se svou žádostí úspěšný, a vzhledem k vyslovenému přesvědčení, že by měl postupovat podle zákona o odpovědnosti státu, neboť se nejedná o plnění ze služebního poměru podle zákona o služebním poměru, nebylo ani na místě, aby žádost postoupily k vyřízení služebnímu funkcionáři jiného bezpečnostního sboru. Poučovací povinnost správního orgánu jako projev aplikace zásady dobré správy nemůže jít tak daleko, že by správní orgán žadateli poskytl podrobný návod, jak se svým nárokem, který je mimo jeho kompetence, uspět.

[15] Jelikož orgány celní správy obou stupňů dospěly k závěru, že ze zmařeného výběrového řízení u policie nevznikl žádný odpovědnostní vztah mezi stěžovatelem a celní správou, nemusely (ani neměly) se zabývat jeho konkrétními výtkami týkajícími se samotného výběrového řízení (podmínky, hodnocení jejich splnění, oprávněná osoba apod.). Celní správa jednoduše nemůže hodnotit zákonnost výběrového řízení na služební zařazení u policie, takže ani základ pro případné odškodnění. Z údajů uvedených v žádosti bylo zřejmé, že nemůže být úspěšná, proto ani absence odpovědi na jednotlivou výtku uvedenou v odvolání, případně nesprávná odpověď, by nemohly mít vliv na výsledek správního řízení. Podobně ani městský soud nemohl poskytnout stěžovateli odpověď na námitky nezákonnosti výběrového řízení, neboť by takové úvahy kolidovaly s jeho stěžejním právním názorem, že za řádný průběh výběrového řízení je odpovědný ten bezpečnostní sbor, který je vyhlásil, tedy policie. Nejvyšší správní soud považuje vysvětlení městského soudu v odůvodnění jeho rozsudku za dostačující. Absence posouzení této skupiny výtek v napadeném rozsudku proto nemohla způsobit jeho nepřezkoumatelnost.

[16] Z toho, co bylo výše uvedeno, je zřejmé, že napadené rozhodnutí by teoreticky mohlo „padnout“ pouze v případě shledání těžké vady, spíše na úrovni nicotnosti (pokud by o stěžovatelově žádosti rozhodl věcně absolutně nepříslušný správní orgán), neboť běžná procesní pochybení (délka řízení, nevyzvání žadatele k seznámení se s podklady rozhodnutí apod.) by v žádném případě nemohla mít vliv na výsledek správního řízení. Sebedúkladnější posouzení dodržení řádného postupu ve správním řízení by pro stěžovatele nemohlo znamenat úspěch v podobě přiznání majetkového nároku. Bylo by tedy v rozporu se zásadou procesní ekonomie, aby se správní soudy podrobně zabývaly tvrzenými procesními vadami. I opakované správní řízení bez takových vad (některé z nich žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti připustil) by nutně muselo skončit stejně. Městský soud proto nepochybil, když žalobou vytýkané procesní vady měl s ohledem na hlavní rozhodovací důvod za marginální a nezabýval se jimi. Pokud jde o námitky, že o vyřazení rozhodla nepříslušná osoba, nebo že mohlo dojít k porušení zásady rovného zacházení, těmi se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť je shledal nepřípustnými (nebyly uplatněny v řízení před městským soudem, ačkoli tomu nic nebránilo, viz § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s právním závěrem městského soudu. Podstatné důvody jsou v jeho rozsudku uvedeny a zároveň je přiléhavě vysvětleno, proč nemá smysl zabývat se ostatními žalobními body. Napadený rozsudek není založen na nesprávném právním posouzení ani není nepřezkoumatelný, tj. důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. nejsou dány.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s., věta poslední).

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto kasačním řízení úspěch, a tak ani právo na náhradu nákladů řízení, a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou činnost. Proto soud vyslovil, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 30. srpna 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu