



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph. D., v právní věci

žalobce: **RNDr. J. N., Ph.D.**
bytem
zastoupený Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem
se sídlem Praha 4 – Podolí, Ve svahu 531/1

proti

žalovanému č. 1: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**
se sídlem Praha 1, Jindřišská 34

a žalovanému č. 2: **státní tajemník v Ministerstvu životního prostředí**
se sídlem Praha 10, Vršovická 1422/65

o žalobě ze dne 21.3.2016 proti nečinnosti žalovaného č. 1, proti sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16 a proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15. 1. 2016 č.j. 2810/ENV/16

takto:

- I. Žaloba, aby soud uložil žalovanému č. 1 povinnost rozhodnout o odvolání žalobce ze dne 5.2.2016 proti sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14.1.2016 č.j. 2874/ENV/16, se zamítá.
- II. Žaloba, aby soud uložil žalovanému č. 1 povinnost rozhodnout o odvolání žalobce ze dne 5.2.2016 proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15.1.2016 č.j. 2810/ENV/16, se zamítá.
- III. Žaloba proti sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14.1.2016 č.j. 2874/ENV/16 se odmítá.
- IV. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15.1.2016 č.j. 2810/ENV/16 se odmítá.
- V. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nečinností žalovaného č. 1. Pro případ, že by soud odmítl nebo zamítl žalobu proti nečinnosti, se žalobce domáhal zrušení sdělení žalovaného č. 2 a rozhodnutí žalovaného č. 2 označených v záhlaví tohoto rozsudku.
2. V žalobě proti nečinnosti žalovaného č. 1 žalobce uvedl, že se zúčastnil výběrového řízení na služební místo ředitele České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“). Dne 7. 12. 2015 byl žalobci doručen protokol o průběhu a výsledku výběrového řízení na služební místo ředitele ČIŽP ze dne 27. 10. 2015 č.j. 71896/ENV/15. Dne 14. 1. 2016 vydal žalovaný č. 2 rozhodnutí č.j. 2874/ENV/16, kterým byla zamítnuta žádost žalobce podaná do výběrového řízení na služební místo ředitele ČIŽP. Toto rozhodnutí bylo vydáno ve formě prostého sdělení, materiálně se však jedná o rozhodnutí, z něhož vyplývá, že jako nejvhodnější kandidát byl vybrán jiný žadatel, tj. že bylo vydáno rozhodnutí o výběru jiného žadatele. Později žalobce zjistil, že žalovaný č. 2 vydal dne 15. 1. 2016 rozhodnutí, kterým jmenoval Ing. E. G., Ph.D., na služební místo ředitele ČIŽP. Uvedený žadatel nebyl v době výběrového řízení státním zaměstnancem, a proto nesplňoval podmínku zakotvenou v § 186 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“) pro účast ve výběrovém řízení. Žalobce je přesvědčen, že rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti a rozhodnutí o výběru jiného žadatele podléhají přezkumu v řádném odvolacím řízení, a proto dne 5. 2. 2016 podal odvolání proti oběma těmto rozhodnutím. Žalovaný č. 1 na podané odvolání reagoval vydáním usnesení ze dne 12. 2. 2016 č.j. MV-10773-7/OSK-2016 o zahájení přezkumného řízení a sdělením ze dne 12. 2. 2016. Z uvedeného je zřejmé, že žalovaný č. 1 se nehodlal zabývat odvoláním žalobce proti zamítnutí jeho žádosti a že v části odvolání proti jmenování Ing. E. G., Ph.D., nehodlal vést odvolací řízení, ale pouze přezkumné řízení.
3. K podmínce vyčerpání prostředků správního řádu ve smyslu § 79 odst. 1 s.ř.s. žalobce uvedl, že trvání na této podmínce by bylo projevem přepjatého formalismu, neboť žalovaný č. 1 nemá žádný nadřízený správní orgán, a tudíž by činil i opatření proti (své) nečinnosti, tj. sám sobě by prikazoval vydat rozhodnutí ve lhůtě, kterou by sám sobě stanovil. Z následných kroků žalovaného č. 1 rovněž vyplynulo, že nehodlal řádně vyřídit podané odvolání. Vzhledem k tomu, že spis výběrového řízení byl žalovanému č. 1 poskytnut dne 4. 2. 2016, uplynula také obecná lhůta pro vydání rozhodnutí. Zároveň dosud neuplynula roční lhůta k podání žaloby proti nečinnosti.
4. K variantní žalobě proti sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16 a ze dne 15. 1. 2016 2810/ENV/16 žalobce uvedl, že tuto uplatňuje jen z opatrnosti pro případ, pokud by správní soud dovodil, že se v případě těchto dvou rozhodnutí jedná o správní rozhodnutí, proti kterým není přípustný opravný prostředek, a podléhají tak přímo soudnímu přezkumu, a to z důvodu, aby nepromeškal lhůtu k podání správní žaloby.
5. K žalobě na ochranu proti nečinnosti žalobce dále uvedl, že výběrové řízení podle zákona o státní službě je nepochybně řízením o výběru žádosti podle § 146 správního řádu. To vyplývá výslovně z ustanovení § 164 zákona o státní službě, kde se uvádí, která ustanovení § 146 správního řádu se nepoužijí. Ve všem ostatním platí příslušná ustanovení správního

řádu včetně základního principu, jako je ukončení řízení o žádosti správním rozhodnutím, včetně rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

6. Žalobce namítl, že podle § 146 odst. 1 správního řádu, o němž není v § 164 zákona o státní službě (na rozdíl od části § 146 odst. 2 a celého § 146 odst. 6 správního řádu) uvedeno, že se nepoužije) se řízení o výběru žádosti vede jako společné řízení o všech žádostech. Podle § 140 odst. 7 správního řádu se ve společném řízení vydává společné rozhodnutí. Pokud lze, vzhledem k tomu, že § 30 zákona o státní službě nepočítá se společným rozhodnutím, připustit, že o žádostech jednotlivých žadatelů se rozhoduje samostatnými rozhodnutími, pak vydání rozhodnutí o výběru některého z žadatelů vytváří překážku pro výběr ostatních žadatelů, toto rozhodnutí zasahuje do práv žadatelů, kteří nebyli vybráni a tito mají právní zájem na přezkoumání jeho zákonnosti. Jedná se přitom o rozhodnutí vydané ve společném řízení, kde byl žalobce účastníkem. Žalobce proto dovodil, že jako nevybraný žadatel má právo podat odvolání proti rozhodnutí o vybraném žadateli, a to i s odkazem na § 81 odst. 1 správního řádu, neboť žádné zákonné ustanovení jeho právo podat odvolání proti rozhodnutí vydanému ve výběrovém řízení nevylučuje ani neomezuje. Za nepřijatelný označil výklad, podle něhož žadatelé, kteří podle výběrové komise neuspěli, by měli alespoň nějaký prostředek právní ochrany v podobě námitek proti protokolu, zatímco žadatelé, kteří uspěli, a dokonce žadatelé, kteří byli označeni jako nejvhodnější z těch, kteří uspěli, by neměli žádnou právní možnost, jak zpochybnit zákonnost výběrového řízení. Neformální dopis žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16 je podle názoru žalobce nutné považovat z materiálního hlediska za správní rozhodnutí o zamítnutí žalobcovy žádosti. S ohledem na to, že žalobce podal včasné odvolání proti oběma rozhodnutím žalovaného č. 2, má právo na to, aby toto jeho odvolání bylo vyřízeno zákonným postupem předpokládaným procesními předpisy.
7. K žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15. 1. 2016 č.j. 2810/ENV/16 žalobce uvedl, že jmenování Ing. E. G., Ph.D., na služební místo ředitele ČIŽP je nezákonné z toho důvodu, že jeho žádost měla být z výběrového řízení vyřazena podle § 27 zákona o státní službě. Mělo se tak stát proto, že Ing. E. G., Ph.D., nesplňoval první nezbytnou podmínku podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě, podle které se výběrového řízení může zúčastnit státní zaměstnanec. Napadené rozhodnutí je nezákonné též z důvodu, že je výsledkem dohody mezi žalovaným č. 2 jako služebním orgánem vůči řediteli ČIŽP a ministerstvem životního prostředí o výběru nejvhodnějšího žadatele. Ministr životního prostředí není bezprostředně nadřízeným představeným ředitele ČIŽP. Dohoda mezi státním tajemníkem v Ministerstvu životního prostředí o výběru nejvhodnějšího žadatele je tedy nezákonná.
8. Rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16 je dle žalobce nezákonné už jen pro nedostatek formy a tento důvod postačuje pro jeho zrušení správním soudem. Toto rozhodnutí je nezákonné i z toho důvodu, že výsledek společného řízení byl zapříčiněn nezákonným výběrem jiného žadatele. Žalobce si uvědomuje, že na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného není právní nárok, avšak v předmětném výběrovém řízení byl žalobce po hodnocení výběrové komise vybrán jako jeden ze dvou žadatelů, kteří byli hodnoceni jako nejúspěšnější, přičemž ostatní žadatelé ve výběrovém řízení neuspěli. K výběru tedy zbyli pouze dva žadatelé, a to žalobce a Ing. E. G., Ph.D., který měl být z výběrového řízení

vyřazen. Nezákonné jmenování Ing. E. G., Ph.D., tak má přímou příčinnou souvislost se zamítnutím žádosti žalobce, neboť žalobce by byl jediným žadatelem, který by mohl být jmenován, pokud by byl Ing. E. G., Ph.D., v souladu se zákonem z výběrového řízení vyřazen.

9. Žalobce rovněž namítl, že vydáním obou žalobou napadených rozhodnutí byla porušena jeho práva na zákonný proces vyplývající z čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Uvedl také, že rozhodnutí o jmenování na služební místo bylo vydáno po uplynutí všech lhůt podle § 71 ve spojení s § 146 odst. 5 správního řádu. Za nestandardní pak označil časový odstup mezi vyrozuměním o výsledku výběrového řízení zasláním protokolu výběrové komise o průběhu a výsledku výběrového řízení na služební místo ředitele ČIŽP a ukončením výběrového řízení výběrem jednoho ze dvou nejvhodnějších žadatelů a následným rozhodnutím o jeho jmenování. Žalobci není známo, že by služební orgán činil během této dlouhé doby nějaké procesní úkony ve výběrovém řízení. Nemůže se však ubránit dojmu, že se státní tajemník v této dlouhé době nevyhnul opakovaným jednáním s Ing. E. G., Ph.D., již z titulu jeho funkce ředitele ČIŽP, kterou po celou dobu fakticky vykonával, přestože již v červenci 2015 konstatoval náměstek pro státní službu, že jeho jmenování ředitelem ČIŽP proběhlo v rozporu se zákonem o státní službě. Je logickou úvahou, nikoli spekulací, že Ing. E. G., Ph.D., těchto pracovních kontaktů mohl využít i k působení na státního tajemníka jako služební orgán v probíhajícím výběrovém řízení. Navíc, protože podle názoru Ministerstva životního prostředí je ministr životního prostředí bezprostředně nadřízeným představeným ředitele ČIŽP, nelze vyloučit, že Ing. E. G., Ph.D., mohl využít své aktuálně fakticky zastávané vysoké pozice i k ovlivňování ministra životního prostředí. Ministr životního prostředí navíc Ing. E. G., Ph.D., jmenoval k 1. 12. 2014 ředitelem ČIŽP v rozporu se zákonem o státní službě, a je proto opět logická úvaha, že bude mít zájem toto svoje pochybení zakrýt tím, že Ing. E. G., Ph.D., bude vybrán i v řádném výběrovém řízení. Zákonnost rozhodnutí o jmenování Ing. E. G., Ph.D., na služební místo, resp. zákonnost rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce lze napadnout i tím, že se na rozhodování podílela úřední osoba (ministr životního prostředí Mgr. R. B.), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci a k jednomu z účastníků řízení (Ing. E. G., Ph.D.) takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti.
10. Žalovaný č. 1 navrhl zamítnutí, resp. odmítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobu na nečinnost považuje za nedůvodnou, resp. podanou předčasně. Pokud se jedná o samotné pojetí vyrozumění o výběru nejvhodnějšího úspěšného žadatele na obsazení služebního místa, jedná se o vyrozumění o výsledku výběrového řízení. Zákon o státní službě předpokládá formu rozhodnutí pouze u toho žadatele ve výběrovém řízení, který bude skutečně přijat do služebního poměru a zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného, anebo pouze zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného. Ostatní žadatelé, kteří nebyli na základě dohody služebního orgánu a bezprostředně nadřízeného představeného vybráni na obsazení služebního místa, nemají nárok být přijati do služebního poměru a rozhodnutí se v takovém případě nevydává. Žalovaný č. 1 má za to, že není důvod žádosti ostatních žadatelů, kteří nebyli vybráni na služební místo, zamítnutí, neboť výběrové řízení je zakončeno pouze rozhodnutím o žádosti nejúspěšnějšího žadatele, jímž je toto výběrové řízení zkonsumováno. Zamítnutí žádosti ve správním řízení připadá obecně v úvahu pouze

tehdy, nesplní-li žadatel potřebné zákonné předpoklady pro to, aby bylo jeho žádosti vyhověno. V případě dalších úspěšných žadatelů je však situace zcela jiná, naplnili-li všechny zákonné předpoklady, a dále požadavky stanovené služebním předpisem, pouze nemohou obsadit předmětné služební místo, neboť byl vybrán jiný žadatel. Tento postup je ospravedlnitelný právě specifickou povahou výběrového řízení na služební místo. S jednotlivými žádostmi je nakládáno v průběhu výběrového řízení několika odlišnými způsoby, které předpokládá zákon o státní službě, a to v závislosti na příslušné fázi výběrového řízení. Ani o žádostech neúspěšných žadatelů a úspěšných žadatelů, kteří nebyli výběrovou komisí vybráni mezi tři nejvhodnější, se nevydává rozhodnutí o zamítnutí žádosti, neboť tito žadatelé jsou o výsledku výběrového řízení vyrozuměni podle § 164 odst. 4 zákona o státní službě. Podle názoru žalovaného nelze srovnávat situace neúspěšného žadatele, který má právo podat proti protokolu o průběhu a výsledku výběrového řízení námitky podle § 164 odst. 4 zákona o státní službě, s úspěšným žadatelem, který byl výběrovou komisí vybrán jako jeden ze tří nejvhodnějších žadatelů, neboť námitky neúspěšného žadatele jsou prostředkem obrany směřující k posouzení samotného faktu, že byl dotyčný žadatel označen za neúspěšného. Naproti tomu žadatel, který byl vybrán výběrovou komisí jako jeden z nejvhodnějších žadatelů, postoupil do další fáze výběrového řízení, kdy dochází k výběru na základě dohody mezi služebním orgánem a bezprostředně nadřízeným představeným. Úprava v zákoně o státní službě je tedy v tomto směru speciální ve vztahu k § 146 a § 140 správního řádu, neboť žádosti ostatních žadatelů se nezamítají rozhodnutím, ale je s nimi nakládáno způsobem předvídaným zákonem o státní službě. Žalovaný doplnil, že může nastat i situace, kdy není uzavřena dohoda mezi služebním orgánem a bezprostředně nadřízeným představeným, a v takovém případě se výběrové řízení zruší a vyhlásí se nové výběrové řízení. Ani v tomto případě není o žádostech žadatelů rozhodováno zamítnutím jejich žádostí. Odborná literatura rovněž uvádí názor, že v případě ostatních úspěšných žadatelů se rozhodnutí nevydává, neboť pouze celkový vítěz výběrového řízení obdrží rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, navíc v uvedeném případě nelze vydat o žádostech žadatelů ani společné rozhodnutí. V případě dalších úspěšných žadatelů končí řízení ex lege v důsledku obsazení služebního místa jiným úspěšným žadatelem.

11. Žalovaný č. 1 ve vyjádření k žalobě dále uvedl, že podání žalobce posoudil jako podnět k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu. Co do tvrzené nečinnosti uvedený úkon naopak dokládá, že žalovaný č. 1 podání žalobce vyřídil, avšak způsobem, se kterým žalobce nebyl spokojen. Nelze tedy souhlasit s tím, že by ze sdělení žalovaného č. 1 ze dne 12. 2. 2016 č.j. MV-10773-10/OSK-2016 bylo patrné, že se žalovaný č. 1 nehodlá zabývat odvoláním žalobce proti zamítnutí jeho žádosti, jak namítl žalobce. Žalovaný č. 1 tedy nebyl nečinný, přičemž podání žalobce není odvoláním podle § 81 a násl. správního řádu, o kterém by byl žalovaný č. 1 povinen rozhodnout ve smyslu § 90 správního řádu.
12. Žalovaný č. 1 má za to, že žalobce nevyčerpal prostředky, které stanoví § 80 správního řádu pro to, aby se domáhal ochrany před jím tvrzenou nečinností, neboť žalovanému nepodal podnět k opatření proti nečinnosti, a tím u něj nedošlo k naplnění podmínky uvedené v § 79 odst. 1 s.ř.s. Argument uvedený žalobcem, že žalovaný č. 1 nečinil úkony k vyřízení odvolání žalobce, lze považovat za lichý, neboť v jednání žalovaného č. 1 nelze spatřovat znaky nečinnosti, když na podání žalobce zareagoval úkonem ze dne 12. 2. 2016.

Žalovaný č. 1 nesouhlasí s tvrzením, že by z jeho vyjádření ze dne 12. 2. 2016 bylo patrné, že nehodlá řádně vyřídit podání žalobce, když jej za odvolání proti rozhodnutí nepovažuje. Na skutečnosti, že žalobce nevyčerpal veškeré prostředky ochrany před nečinností, nemění nic na tom, že žalovaný č. 1 je podle § 162 odst. 4 písm. a) zákona o státní službě v postavení nadřízeného správního orgánu i vůči sobě samému, což je konstrukce, kterou používá i správní řád, pokud jde o ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu. Tato konstrukce nadřízenosti a podřízenosti správních orgánů však neznamená, že je žalobce zproštěn povinnosti vyčerpat veškeré prostředky ochrany před nečinností, které mu dává správní řád, pokud se chce úspěšně domáhat ochrany před nečinností.

Žalovaný č. 1 proto navrhl, aby soud žalobu na ochranu proti nečinnosti jako nedůvodnou zamítl podle § 81 odst. 3 s.ř.s., neboť žalobce nevyčerpal veškeré prostředky ochrany proti nečinnosti. Pokud by se soud ztotožnil s argumentem, že žalobce nebyl povinen domáhat se ochrany před nečinností prostředky, které mu dává správní řád, navrhl, aby soud žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítl jako nedůvodnou, neboť žalovaný č. 1 nebyl nečinný, protože podání žalobce vyřídil, přičemž toto podání není odvoláním, o kterém by byl žalovaný č. 1 povinen rozhodnout.

13. K eventuálně uplatněnému nároku žalovaný č. 1 uvedl, že předmětné otázky jsou předmětem již vedeného přezkumného řízení. V této souvislosti odkázal na rozhodnutí vydané v přezkumném řízení č.j. MV-10773-24/OSK-2016, jímž zrušil rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí ze dne 15. 1. 2016 č.j. 2810/ENV/16 a v němž se zabýval veškerými argumenty žalobce, které směřovaly proti rozhodnutí o jmenování Ing. E. G., Ph.D.
14. Žalovaný č. 1 navrhl, aby soud žalobu v části směřující proti vyrozumění státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) v návaznosti na § 70 písm. a) s.ř.s., neboť se jedná o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím. V části směřující proti rozhodnutí o výběru jiného žadatele, tj. proti rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu životního prostředí ze dne 15. 1. 2016 č. j. 2810/ENV/16 žalovaný č. 1 navrhl, aby soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s.ř.s., neboť žalobce je osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí, neboť nejde o rozhodnutí zakládající, měnící, rušící či závazně určující práva nebo povinnosti žalobce. Výsledkem výběrového řízení konaného podle zákona o státní službě je pouze rozhodnutí, kterým je nejúspěšnější žadatel přijat do služebního poměru a zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného, nebo zařazen na služební místo nebo jmenován na služební místo představeného, nikoli však rozhodnutí o žádostech ostatních žadatelů, kteří jsou o výsledku výběrového řízení v návaznosti na konkrétní fázi výběrového řízení vyrozuměni.
15. Soud o žalobě uvažil takto:
16. Předně je nutno uvést, že výběrové řízení podle zákona o státní službě je obecně upraveno v ustanoveních § 24 až § 29 tohoto zákona. NSS v rozsudku ze dne 9. 11. 2017 č.j. 10 Ads 316/2016-50 vyložil, že: „(z) § 28 zákona o státní službě vyplývá, že výběrové řízení je

dvoustupňové. V prvním stupni rozhoduje výběrová komise, která má tři členy (odstavec 1). Ta vybere z žadatelů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, tři nejvhodnější žadatele a sestaví pořadí dalších žadatelů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, a seznam žadatelů, kteří ve výběrovém řízení neuspěli. Ve druhém stupni následně služební orgán vybere v dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným jednoho žadatele ze tří nejvhodnějších žadatelů (odstavec 2). Pokud ve výběrovém řízení neuspěli alespoň tři žadatelé, služební orgán vybere v dohodě s bezprostředně nadřízeným z těch, kteří uspěli (...).“

17. Zvláštní ustanovení o výběrovém řízení jsou zakotvena v § 164 zákona o státní službě, který služebnímu orgánu ukládá povinnost bez zbytečného odkladu písemně vyrozumět žadatele o výsledku výběrového řízení. Žadatelé, kteří ve výběrovém řízení neuspěli, mohou podat proti protokolu námitky, které výběrová komise vyřídí tak, že jim vyhoví nebo je zamítne. Pokud výběrová komise námitkám vyhoví, výběrové řízení zruší.
18. NSS v citovaném rozhodnutí dále shrnul, že: „ (...) nelze zaměňovat první a druhou fázi výběru uchazeče. První fáze spočívá ve výběru nejkompetentnějších uchazečů o státní službu na základě objektivních kritérií; druhá fáze slouží k tomu, aby si služební orgán vybral takového uchazeče, se kterým se mu bude nejlépe spolupracovat. Služební orgán tak při výběru bude hledět nejen k odbornosti uchazečů, ale může se rozhodnout i podle jejich osobnosti a povahových vlastností.“ Uzavřel, že: „Výběrové řízení přitom není řízením podle správního řádu, ale zvláštním postupem podle zákona o státní službě, na něž se nevztahuje ani úprava řízení o výběru žádosti podle § 146 správního řádu (srov. § 164 odst. 1 zákona o státní službě).“
19. Žalobu v části směřující proti nečinnosti žalovaného č. 1 žalobce opřel o argumentaci, že rozhodnutí o výběru jiného žadatele zasahuje do jeho práv, neboť je v pozici účastníka (společného) řízení, který nebyl vybrán, a tudíž má právní zájem na přezkoumání zákonnosti tohoto rozhodnutí. Společně s tvrzením, že má právo podat odvolání proti rozhodnutí o vybraném žadateli, namítl, že neformální dopis (sdělení) žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16 je nutné považovat z materiálního hlediska za správní rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti.
20. Soud se proto nejprve zabýval nepřímo nastolenou otázkou, zda je správní orgán povinen vydat rozhodnutí, kterým bude nevybraného uchazeče informovat o jmenování jiného žadatele na předmětné služební místo.
21. NSS ve shora uvedeném rozhodnutí zdůraznil, že druhá část výběrového řízení spočívá jen v tom, že si služební orgán buď vybere, nebo nevybere. Konstatoval, že nevybranému uchazeči nesvědčí veřejné subjektivní právo být vybrán, když podle § 23 odst. 2 zákona o státní službě platí, že na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného není nárok. Služební orgán přitom disponuje značnou mírou volnosti při výběru vhodného uchazeče, neboť není vázán doporučením výběrové komise a může bez ohledu na počet nejvhodnějších kandidátů výběrové řízení zrušit a vyhlásit nové výběrové řízení. Přezkum postupu správního orgánu je možný tehdy, má-li tento postup navenek seznatelná pravidla, která zakládají legitimní očekávání či která jsou založena individuálním příslibem správního orgánu. Postup služebního orgánu ve druhém kole výběrového řízení se však neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení (či jejichž míru dodržení) by bylo možné přezkoumat v řízení před správním

soudem. Zákon o státní službě nestanoví a ani z celkové koncepce výběrového řízení nelze dovodit nejen jakékoli požadavky na strukturu a obsah aktu (z nějž se uchazeč dozvídá, že nebyl vybrán), ale vůbec nepočítá s tím, že tu bude jakýkoli formální akt vydán. Své závěry pak NSS shrnul do právní věty, podle níž: „*Sdělení služebního orgánu o tom, že uchazeč nebyl vybrán na služební místo (§ 28 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě), není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s.ř.s. a nepodléhá soudnímu přezkumu.*“

22. Není-li sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16 rozhodnutím (individuálním správním aktem podle § 9 správního řádu), je zřejmé, že proti tomuto úkonu správního orgánu nemůže směřovat opravný prostředek, o němž by byl správní orgán povinen rozhodnout (§ 81 odst. 1 a contrario správního řádu). Neexistence zákonem stanovené povinnosti žalovaného č. 1 rozhodnout o odvolání nutně vede k závěru o nedůvodnosti žaloby v té její části, v níž se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného č. 1 spočívající v nerozhodnutí o jeho odvolání proti uvedenému sdělení. Je třeba dodat, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s.ř.s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoli otázkou existence podmínek řízení (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 9. 2010 č.j. 7 Ans 5/2008-164). Soud proto podle § 81 odst. 3 s.ř.s. výrokem I. žalobu v části, v níž se žalobce domáhal, aby soud žalovanému č. 1 nařídil povinnost rozhodnout o odvolání žalobce proti sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16, jako nedůvodnou zamítl. Za splnění podmínek uvedených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak soud učinil bez nařízení jednání.
23. Pokud jde o druhou část žaloby směřující proti nečinnosti, kterou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému č. 1 rozhodnout o jeho odvolání proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15. 1. 2016 č.j. 2810/ENV/16, soud zdůrazňuje, že rozhodnutí o jmenování Ing. E. G., Ph.D., na služební místo ředitele ČIŽP je správním aktem zakládajícím veřejná subjektivní práva uvedené osoby a nikoliv žalobce. Soud se proto zabýval tím, zda žalobce měl věcnou legitimaci k podání žaloby podle § 79 s.ř.s., resp. zda se žalovaný č. 1 dopustil tvrzené nečinnosti. Ve shora citovaném rozhodnutí ze dne 9. 11. 2017 č.j. 10 Ads 316/2016-50 NSS akcentoval, že výběrové řízení není řízením podle správního řádu, ale zvláštním postupem podle zákona o státní službě, na nějž se nevztahuje ustanovení § 146 správního řádu. Byť ustanovení § 164 odst. 1 zákona o státní službě explicitně vylučuje použití (celého) § 146 správního řádu až s účinností od 1.6.2017, nelze přehlížet, že zákon o státní službě upravuje dvě (oddělené) fáze výběrového řízení, které, jak soud již uvedl výše, nelze zaměňovat. První kolo výběrového řízení slouží k selekci uchazečů na základě objektivních kritérií a pouze v této fázi řízení může žadatel, který v konfrontaci se zákonnými požadavky neuspěl, či žadatel, který sice uspěl, ale nebyl komisí vybrán jako nejvhodnější, podat námitky (opravný prostředek) proti protokolu, v němž komise své závěry ohledně výběru vhodných kandidátů deklaruje (§ 164 odst. 4 zákona o státní službě). Žalobce byl úspěšným žadatelem a společně s Ing. E. G., Ph.D., byl vybrán jako nejvhodnější žadatel, a proto mu nepříslušelo právo podat námitky proti protokolu, resp. uplatnit opravný prostředek, který zákon o státní službě připouští. Ve druhém kole pak služební orgán může nejvhodnějšího uchazeče vybrat nejen podle jeho odbornosti, ale též podle jeho osobnosti a povahových vlastností, případně dalších kritérií, které bude považovat za důležité, aniž by mu zákon ukládal, jaká hlediska a v jaké míře má zohlednit. Zcela volná úvaha nad výběrem nejvhodnějšího kandidáta včetně přípustné eventuality, že služební orgán nevybere žádného z uchazečů, v zásadě nedává reálný

prostor pro úspěšné uplatnění opravného prostředku žadatelem, který nebyl vybrán. Podstatné však je, že zákon o státní službě upravuje podmínky výběrového řízení odlišně od správního řádu a v něm obsažená speciální úprava má přednost před obecnou úpravou o výběru žádosti podle § 146 správního řádu (viz opakovaně zmiňované rozhodnutí NSS ze dne 9. 11. 2017 č.j. 10 Ads 316/2016-50). Z uvedeného plyne, že žalobci nenáleželo postavení účastníka správního řízení, které by bylo zakončeno vydáním rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15. 1. 2016 č.j. 2810/ENV/16 o jmenování Ing. E. G., Ph.D., na služební místo a toto rozhodnutí nijak nezasahuje do veřejných subjektivních práv a povinností žalobce. Z těchto důvodů žalobci nesvědčilo právo podat odvolání proti uvedenému rozhodnutí státního tajemníka o jmenování Ing. E. G., Ph.D., na služební místo. Žalovaný č. 1 tudíž nemohl být nečinný, neboť neměl povinnost vést odvolací řízení a v něm (meritorně) rozhodnout o podání, které žalobce nesprávně označil jako odvolání. Toliko na okraj lze poznamenat, že žalovaný na předmětné podání žalobce fakticky reagoval, když jej vyhodnotil jako podnět k zahájení přezkumného řízení a toto řízení následně i zahájil.

24. Soud proto druhým výrokem tohoto rozsudku podle § 81 odst. 3 s.ř.s. zamítl jako nedůvodnou žalobu i v té její části, v níž se žalobce domáhal, aby soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15. 1. 2016 č.j. 2810/ENV/16. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení jednání.
25. Soud se dále zabýval důvodností žalobního návrhu, jímž se žalobce domáhal jednak zrušení sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16, a dále zrušení rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15. 1. 2016 č.j. 2810/ENV/16 o jmenování Ing. E. G., Ph.D., na služební místo. S odkazem na rozhodnutí NSS ze dne 19. 5. 2016 č.j. 6 As 69/2016-39 považuje soud za vhodné nejprve předeslat, že *ve správním soudnictví není přípustný alternativní či eventuelní petit, pokud by alternativy či eventuality měly spočívat v odlišných žalobních typech*. NSS konstatoval, že: „(T)o vše je odůvodněno zejména faktem, že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimace, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav atd. Bylo by proto mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu. Žalobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy a chce z opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbývá než podat několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany státní správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání. Za každou takto podanou žalobu také musí zaplatit samostatně soudní poplatek (pozn. potvrzenou zdejším soudem). Z výše uvedeného plyne, že žalobce se nemohl domáhat zrušení sdělení žalovaného č. 2 a rozhodnutí žalovaného č. 2 prostřednictvím eventuelního petitu. Soud má nicméně za to, že žalobce v dané věci *de facto* uplatnil samostatné žalobní návrhy (žaloby), jež podléhají (jiné) poplatkové povinnosti. Vzhledem k tomu, že soud dospěl k závěru (viz níže), že o návrzích žalobce na zrušení jím napadeného sdělení a rozhodnutí žalovaného č. 2 nelze rozhodnout meritorně, nýbrž je třeba tyto žalobní návrhy odmítnout, nevyzýval žalobce z důvodu neúčelnosti takového postupu ke splnění

poplatkové povinnosti (vzhledem k odmítnutí těchto žalobních návrhů by byl soud povinen žalobci soudní poplatek zase v plné výši vrátit).

26. Jak soud již konstatoval shora, sdělení, jímž služební orgán informuje uchazeče, že nebyl vybrán, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s.ř.s., a soudnímu přezkumu proto podle § 70 písm. a) s.ř.s. nepodléhá. Soud proto podle § 46 odst. 1 písm. d) s.ř.s. ve spojení s § 68 písm. e) s.ř.s. třetím výrokem rozsudku jako nepřipustnou odmítl žalobu směřující proti sdělení žalovaného č. 2 ze dne 14. 1. 2016 č.j. 2874/ENV/16.
27. Ve vztahu k rozhodnutí o jmenování Ing. E. G., Ph.D., soud již uvedl, že žalobce nebyl účastníkem řízení, pročez mu nepříslušelo podat odvolání. Na tomto místě je nutno zdůraznit, že uvedené rozhodnutí zakládá práva jen Ing. E. G., Ph.D., který je také jediným adresátem tohoto rozhodnutí. Žalobce nemohl být v důsledku rozhodnutí o jmenování Ing. E. G., Ph.D., zkrácen na svých právech, protože toto rozhodnutí nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje práva a povinnosti žalobce. Žalobní legitimace podle § 65 s.ř.s. náleží výlučně účastníku správního řízení, který musí uplatnit relevantní tvrzení o zkrácení svých práv v důsledku napadeného rozhodnutí nebo v důsledku postupu správního orgánu, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí. V tomto kontextu je třeba připomenout skutečnost, že zákon o státní službě nárok na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného nezakládá (§ 23 odst. 2 zákona o státní službě). Nesvědčí-li žalobci veřejné subjektivní právo být jmenován na služební místo, je zcela bezpředmětné, zda jsou či nejsou důvodná tvrzení žalobce týkající se předpokladů Ing. E. G., Ph.D., být jmenován na předmětné služební místo, pravomoci subjektů, které uzavřely dohodu podle § 28 zákona o státní službě, ovlivňování průběhu výběrového řízení ze strany Ing. E. G., Ph.D., případně pochybností o nepodjatosti ministra životního prostředí. Tato žalobcova argumentace nemůže ničeho změnit na skutečnosti, že žalobce zjevně není osobou oprávněnou podat žalobu proti rozhodnutí o jmenování Ing. E. G., Ph.D., na služební místo ředitele ČIŽP, když zároveň není dána ani podmínka žalobní legitimace žalobce pro podání žaloby podle § 65 odst. 1 s.ř.s. spočívající v dotčení právní sféry žalobce. Soud proto žalobu směřující proti rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 15.1.2016 č.j. 2810/ENV/16 čtvrtým výrokem tohoto rozsudku podle § 46 odst. 1 písm. a), c) s.ř.s. odmítl.
28. Pátý výrok o nákladech řízení má oporu jednak v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, a dále v ustanovení § 60 odst. 3 s.ř.s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. srpna 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu