



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, zastoupená Mgr. Jiřím Švehlou, advokátem, sídlem Pštrossova 1925/6, Praha 1, proti žalovanému: **státní tajemnice Ministerstva pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. února 2020 č. j. MMR-10735/2020-94, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. května 2020 č. j. 5 Ad 6/2020 - 49,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Jiřímu Švehlovi, advokátu, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů ve výši **3 400 Kč**, která je splatná do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Vymezení případu

[1] Státní tajemnice Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“) vyhlásila na konci roku 2019 výběrové řízení na služební místo vrchního ministerského rady v sekci informačních a komunikačních technologií (dále jen „výběrové řízení“). Žalobkyně se do

tohoto výběrového řízení přihlásila a byla pozvána k pohovoru, následně byla vybrána mezi tři nejvhodnější žadatele.

[2] Dne 18. února 2020 byla žalobkyně vyrozuměna, že o jejím přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo nebude rozhodnuto, neboť „služební orgán s nadřízeným představeným nedospěli k dohodě o výběru nejvhodnějšího žadatele“.

[3] Dne 20. února 2020 žalovaný výběrové řízení zrušil, protože bezprostředně nadřízený představený neshledal, že by nejvhodnější žadatelé byli vhodnými pro danou služební pozici, a rozhodl se proto neuzavřít písemnou dohodu o výběru nejvhodnějšího žadatele. Usnesení o zrušení výběrového řízení označené v návětí bylo pouze poznamenáno do spisu.

[4] Žalobu proti usnesení o zrušení výběrového řízení odmítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením označeným v návětí. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2017 č. j. 10 Ads 316/2016 - 50, č. 3664/2018 Sb. NSS, zdůraznil, že ve výběru mezi třemi nejvhodnějšími žadateli je služební orgán omezen pouze nutností dohodnout se s bezprostředně nadřízeným představeným. Městský soud proto dospěl k závěru, že zrušení výběrového řízení žalobkyni nijak nezkrátilo na právech, nejde tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Žalobkyně v žalobě jako žalovaného označila 1) Ministerstvo pro místní rozvoj, státní tajemnici Ing. Z. P., a 2) náměstka ministra vnitra pro státní službu RNDr. J. P. Městský soud v napadeném usnesení jako žalovaného označil Ministerstvo pro místní rozvoj, aniž by se k otázce určení žalovaného vyjádřil.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Upozornila, že rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Ads 316/2016 - 50 se týkal žaloby proti „vyrozumění“ týkajícímu se jmenování do funkce představeného, oproti tomu nyní jde o usnesení o zrušení výběrového řízení na přijetí do služeb státu a zařazení na služební místo. Městský soud závěry Nejvyššího správního soudu nesprávně aplikoval na stěžovatelčin případ. Stěžovatelka též opakovaně upozorňovala, že zákon o státní službě je v rozporu s čl. 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a s čl. 21 Listiny základních práv a svobod.

[7] V doplnění kasační stížnosti podaném prostřednictvím soudem ustanoveného zástupce pak stěžovatelka namítla, že na základě argumentace městského soudu podala v souvislosti s výběrovým řízením na služební místo v jiném odboru Ministerstva pro místní rozvoj žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 1, který dospěl k závěru, že nemá pravomoc o věci rozhodnout, neboť služební poměr má veřejnoprávní povahu, a řízení proto zastavil. Stěžovatelka se tak nemůže domoci projednání své věci u soudu. Jelikož se usnesení o zrušení výběrového řízení pouze poznamená do spisu, nemůže se proti němu

pokračování

stěžovatelka odvolat ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení, což jí upírá účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[8] Jako žalovaného stěžovatelka v kasační stížnosti označila Ministerstvo pro místní rozvoj.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti beze zbytku ztotožnil se závěry městského soudu, že žalobou napadený úkon stěžovatelku nijak nezkrátil na právech. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu dle jeho názoru jednoznačně vyplývá, že výběrové řízení není řízením podle správního řádu, nýbrž zvláštním postupem podle zákona o státní službě. Na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo není právní nárok. Žalovaný postupoval v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou.

[10] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovatelce na vědomí.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Nutno předeslat, že Nejvyšší správní soud bude posuzovat výhradně to, zda usnesení o zrušení výběrového řízení naplňuje znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., či nikoli. Námitky, které s touto otázkou nesouvisejí, se míjejí s rozhodovacími důvody usnesení městského soudu.

[13] Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že městský soud žalobu neodmítl pro nedostatek pravomoci [tedy pro absenci podmínek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], nýbrž proto, že žalobu vyhodnotil jako nepřipustnou z toho důvodu, že směřovala proti úkonu, který není rozhodnutím [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nevyloučil pravomoc správních soudů rozhodovat věci týkající se zákona o služebním poměru, pouze dospěl k závěru, že napadený úkon nijak nezasáhl do stěžovatelčiných práv, jež jsou správní soudy povolány chránit. Nenastala tedy situace popisovaná stěžovatelkou, kdy by občanskoprávní i správní soudy odmítaly o určitém problému rozhodnout (což by při totožnosti věci založilo negativní kompetenční konflikt ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů).

[14] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat každý, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Nejvyšší správní soud dlouhodobě judikuje, že aby bylo možné určitý úkon považovat za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení, musí mít nejen určitou formu, ale musí se též nějak promítnout do právní sféry svých adresátů (srov. například rozsudky ze dne 17. října 2019 č. j. 6 Ans 1/2013 - 66, č. 2941/2014 Sb. NSS, ze dne 20. února 2018 č. j. 9 As 336/2017 - 18 a usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. března 2005 č. j. 6 A 25/2002 - 43, č. 906/2006 Sb. NSS). O rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. se tedy jedná tehdy, zasahuje-li úkon do veřejných subjektivních práv

žalobce [pokud ne, podléhá kompetenční výluce podle § 70 písm. a) s. ř. s. – srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. listopadu 2016 č. j. 2 Afs 165/2016 - 26, č. 3501/2017 Sb. NSS] a zároveň vykazuje alespoň základní formální znaky, na jejichž základě jej lze odlišit od zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s.

[15] V projednávané věci není sporu o naplnění formálních znaků správního rozhodnutí. Žalovaný rozhodl o zrušení výběrového řízení ve formě usnesení. Skutečnost, že se toto usnesení pouze poznamenává do spisu, jej z kognice správních soudů sama o sobě nevylučuje (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Azs 82/2018 - 19 ze dne 16. května 2018, č. 3744/2018 Sb. NSS).

[16] K posouzení tedy zůstává, zda usnesení o zrušení výběrového řízení naplňuje i materiální znaky rozhodnutí.

[17] Ze zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, vyplývá, že na obsazení volného služebního místa se koná výběrové řízení (§ 24 odst. 1). Jiná osoba než státní zaměstnanec podá služebnímu orgánu žádost o přijetí do služebního poměru, jejíž součástí je též žádost o zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného (§ 24 odst. 4). Pokud žádost nemá stanovené náležitosti, je nesrozumitelná, nebo žadatel nesplňuje zákonem stanovené předpoklady a požadavky, služební orgán ji vyřadí (§ 27 odst. 2). Se žadateli, jejichž žádosti nebyly vyřazeny, provede výběrová komise pohovor (§ 27 odst. 3). Ze žadatelů, kteří ve výběrovém řízení uspěli, následně výběrová komise vybere tři nejvhodnější, z nichž služební orgán v dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným vybere jednoho žadatele (§ 28 odst. 2). V případě, že žádný žadatel ve výběrovém řízení neuspěl nebo služební orgán žádného žadatele nevybral, výběrové řízení se zruší a vyhlásí se nové výběrové řízení (§ 28 odst. 4).

[18] Povahou výběrového řízení na obsazení volného služebního místa se Nejvyšší správní soud zabýval ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 Ads 316/2016 - 50. Dospěl tehdy k závěru, že toto výběrové řízení je dvoustupňové. „V prvním stupni rozhoduje výběrová komise, která má tři členy [...]. 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 z tří nejvhodnějších žadatelů [...] z toho plyne, že zákon o státní službě výslovně umožňuje nevybrat žádného uchazeče, pokud se služebnímu orgánu nejvíce ani jeden z těch, kteří postoupili do druhého kola, jako vhodný kandidát na dané místo. [...] Pro výběr nejvhodnějších uchazečů v prvním kole jsou tedy stanoveny objektivní a poměrně konkrétní požadavky; závěry výběrové komise pak lze ještě zpochybnit prostřednictvím námitek. Ve druhém kole výběrového řízení naopak zákon ponechává volbu na služebnímu orgánu (vedoucím), který si vybírá jediného nejvhodnějšího uchazeče a zákon jej ve výběru nijak neomezuje (s výhradou nutnosti získat souhlas nadřízeného při výběru podle § 28 odst. 3 zákona o státní službě). Ze znění zákona tak plyne, že nelze zaměňovat první a druhou fázi výběru uchazeče. První fáze spočívá ve výběru nejkompentnějších 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.“

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zdůraznil, že na přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a jmenování na služební místo není nárok (§ 23 odst. 2 zákona o státní službě). „Pokud by uchazeč měl veřejné subjektivní právo být vybrán, muselo by vyrozumění být přezkoumatelné jako rozhodnutí; podle NSS však uchazeči takové veřejné subjektivní právo nesvědčí. Zákon o státní službě poskytuje služebnímu orgánu značnou míru volnosti při výběru vhodného uchazeče. Služební orgán není vázán doporučením výběrové komise (ta vybere tři, resp. nanejvýš tři, nejvhodnější kandidáty bez uvedení jejich pořadí) a může bez ohledu na počet nejvhodnějších kandidátů výběrové řízení zrušit a vyhlásit nové výběrové řízení.“

[20] Na základě uvedených úvah Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 Ads 316/2016 - 50 uzavřel, že vyrozumění žadatele o tom, že nebyl na služební místo vybrán, nenaplnuje materiální znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Stěžovatelka má pravdu, že v nyní projednávaném případě žaloba směřuje proti usnesení o zrušení výběrového řízení, tedy proti jinému úkonu, než Nejvyšší správní soud posuzoval v rozsudku č. j. 10 Ads 316/2016-50. Tato skutečnost sama o sobě však nebrání tomu, aby byly citované závěry použity i v tomto případě. Oba úkony, tedy vyrozumění žadatele, že nebyl (nebude) vybrán, i zrušení výběrového řízení z důvodu, že ani jeden ze žadatelů nebyl vybrán, mají totiž pro žadatele totožné důsledky: ačkoli uspěl v první fázi výběrového řízení, z nějakého důvodu nebyl vybrán v jeho druhé fázi. Přesněji řečeno, samotné zrušení výběrového řízení se v právech žadatele promítne ještě slaběji než vyrozumění, že nebyl vybrán a výběrové řízení bude zrušeno, neboť nejde o úkon bezprostředně směřující vůči žadateli. Obstojí proto závěr krajského soudu, že usnesení o zrušení výběrového řízení z toho důvodu, že nedošlo k dohodě s bezprostředně nadřízeným přestaveným na výběru žadatele (§ 28 odst. 2 a 4 služebního zákona), není rozhodnutím přezkoumatelným správními soudy.

[21] Ke stěžovatelčiným námitkám rozporu napadeného usnesení s mezinárodním právem, zejm. právem na přístup k soudu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Nejvyšší správní soud poznamenává, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku toto ustanovení může být aplikovatelné i na spory týkající se přijetí do státní služby, ovšem jen pod podmínkou, že vnitrostátní právo soudní přezkum rozhodnutí připouští (*Juričić proti Chorvatsku*, č. 58222/09, §§ 56-58, z 26. července 2011, odkazující na kritéria plynoucí z rozsudku velkého senátu ve věci *Vilho Eskelinen proti Finsku*, č. 63235/00, z 19. dubna 2007); to v daném případě, jak bylo uvedeno výše, splněno není. Pak ovšem není ve hře ani právo na účinný opravný prostředek dle čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[22] Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti vnesla návrhy na provedení důkazu usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 22 C 179/2020 - 8 z 31. července 2020 a sdělením státní tajemnice Ministerstva pro místní rozvoj č. j. 16801/2020-94 z 30. dubna 2020. Pokud jde o citované usnesení, soud judikaturou nedokazuje, neboť jde o její použití v právní argumentaci, nikoli k prokázání nějaké skutečnosti podstatné pro závěr o skutkovém stavu věci. Kdyby mělo být uvedené usnesení provedeno jako listinný důkaz k prokázání skutkového stavu, nebylo by to ani možné s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s., neboť tuto skutečnost stěžovatelka uplatnila až po vydání napadeného usnesení městského soudu. Pokud jde o návrh na provedení důkazu sdělením státní tajemnice,

takový důkaz také nemůže být proveden s ohledem na § 109 odst. 5 s. ř. s. Krom toho, stěžovatelka uvedenou listinu také uplatnila spíše na podporu své právní argumentace, resp. právního názoru, že nemá jinou cestu ochrany než žalobu podle § 65 s. ř. s., nikoli k prokázání skutkového stavu.

[23] Konečně pokud jde o označení žalovaného, městský soud žalobu odmítl, nebyla tedy věcně projednána a žalovaný nemohl být na svých procesních právech nijak zkrácen. Žalovaným služebním orgánem sice měla být správně státní tajemnice Ministerstva pro místní rozvoj, i jí by však bylo doručováno prostřednictvím systému datových schránek do datové schránky Ministerstva pro místní rozvoj, jak se také stalo. Nejde tedy o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost usnesení městského soudu. Jakkoli stěžovatelka sama označila jako žalovaného Ministerstvo pro místní rozvoj a usnesení městského soudu v tomto ohledu nijak nezpochybňovala, označil Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku jako žalovaného státní tajemnici Ministerstva pro místní rozvoj, jak to odpovídá zákonu [§ 69 s. ř. s., ve spojení s § 10 odst. 1 písm. f) služebního zákona].

IV.

Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročez se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

[26] Žalobkyni byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2020 č. j. 6 Ads 146/2020 - 24 ustanoven zástupcem advokát. Hotové výdaje a odměnu za zastupování ustanoveného zástupce v takovém případě platí stát (§ 35 odst. 10 věta první za středníkem s. ř. s.). Zástupci žalobkyně byla přiznána odměna za jeden úkon právní služby, a to sepsí a podání doplnění kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za něž mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Ustanovený zástupce žalobkyně není plátcem daně z přidané hodnoty, částka 3 400 Kč tedy představuje konečnou výši jeho odměny. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. listopadu 2020

pokračování

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu