



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, zast. Mgr. Jiřím Švehlou, advokátem, se sídlem Pštrossova 1925/6 Praha 1, proti žalovaným: **1) Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, **2) náměstek ministra vnitra pro státní službu**, se sídlem Jindřišská 34, Praha 1, **3) Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, **4) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného 2), o vydání rozhodnutí, že žalobkyně se nevyřazuje z výběrového řízení na funkci státního tajemníka Ministerstva životního prostředí a o povinnosti žalovaného 3) uhradit žalobkyni odškodné ve výši 40.000 Kč, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2020, č. j. 15 A 114/2020 - 9,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Ustanovenému zástupci žalobkyně Mgr. Jiřímu Švehlovi, advokátovi, **se n e p ř i z n á v á** odměna a náhrada hotových výdajů za zastupování žalobkyně v řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobkyně domáhala jednak ochrany proti nečinnosti žalovaného 2), která měla spočívat v nevydání rozhodnutí o vyřazení žádosti žalobkyně z výběrového řízení na služební místo státního tajemníka Ministerstva životního prostředí. Žalobkyně také požadovala, aby bylo vydáno rozhodnutí o tom, že se nevyřazuje z výběrového řízení na funkci státního tajemníka

Ministerstva životního prostředí, a konečně požadovala, aby žalovanému 3) byla uložena povinnost uhradit jí odškodné ve výši 40.000 Kč.

[2] Městský soud v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve vztahu k požadavku na ochranu proti nečinnosti uvedl, že služební orgán v rámci výběrového řízení konaného podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“), nevydává, vyjma samotného zařazení či jmenování vybraného uchazeče na služební místo, rozhodnutí ve věci samé. Nečinnost žalovaného 2) proto v daném případě není vůbec myslitelná, a tudíž chybí plausibilní tvrzení žalobkyně o nečinnosti žalovaného. K požadavkům na vydání rozhodnutí o tom, že se žalobkyně nevyřazuje z výběrového řízení, a aby žalovanému 3) byla uložena povinnost nahradit žalobkyni odškodné ve výši 40.000 Kč, městský soud vyslovil, že soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc nahrazovat svým rozhodnutím úkony správního orgánu nebo jim ukládat povinnost k náhradě škody (odškodnění). Odkázal zde na § 4 s. ř. s. a uzavřel, že nedostatek pravomoci je neodstranitelnou překážkou v podmínkách řízení, která znemožňuje věcné posouzení žaloby i ve vztahu k uvedeným dvěma žalobním žádáním.

II.

[3] Proti napadenému usnesení se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit, avšak předtím žádá věc postoupit Ústavnímu soudu za účelem zrušení některých částí zákona o státní službě.

[4] Stěžovatelka namítá, že náměstek ministra vnitra pro státní službu zasahuje do personálních věcí Ministerstva životního prostředí, dělá nevhodnou, neodbornou politickou personální cenzuru a žalobkyni vyřadil z výběrového řízení na služební místo státního tajemníka Ministerstva životního prostředí, opíraje se o zákon o státní službě. Uvedený zákon je v rozporu s mezinárodními závazky České republiky plynoucími z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, publikovaného pod č. 120/1976 Sb. a odporuje i čl. 1, čl. 2, čl. 21, čl. 22 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod a čl. 5 a čl. 6 Ústavy. Je v rozporu též se zákonem č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. V důsledku uvedeného nenaplnuje ani požadavky plynoucí z Evropské sociální charty v oblasti ochrany životního prostředí a stavebního a průmyslového rozvoje.

[5] Stěžovatelce je s ohledem na to znemožněno přijetí na služební místo státního tajemníka Ministerstva životního prostředí, ač má praxi ve vodním hospodářství. Namísto ní jsou přijati mladší lidé postrádající potřebnou odbornou pracovní praxi. Nevhodná právní úprava obsažená v zákoně o státní službě znemožňuje stěžovatelčino přijetí do služeb státu a vede také k odstraňování svobodné soutěže politických stran v oblasti veřejné správy, jakož i k potlačování práv některých občanů podílet se na správě věcí veřejných přímo.

[6] Z uvedených důvodů měl městský soud věc předložit nejprve Ústavnímu soudu, aby posoudil soulad zákona o služebním poměru, především jeho § 23, § 52 a § 53

pokračování

s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem. Na místo toho městský soud žalobu odmítl.

III.

[7] Žalovaný 2) ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Odkazuje na napadený rozsudek a uvádí, že se plně ztotožňuje s jeho závěry. Upozorňuje na skutečnost, že stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí žádné skutečnosti, z nichž by bylo možno dovodit, že vyřazení její žádosti z výběrového řízení na služební místo státního tajemníka Ministerstva životního prostředí je v rozporu se zákonem o státní službě. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelka ke své žádosti do výběrového řízení nepřiložila listiny prokazující požadované předpoklady, vyřazení této žádosti proběhlo po formální i obsahové stránce v souladu se zákonem [konkrétně podle § 27 odst. 2 ve spojení s § 10 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě]. Nakonec žalovaný 2) ve vztahu k námitce protiústavnosti zákona o státní službě odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. 10 Ads 316/2016 a navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 213/2018, v nichž žádný z uvedených soudů nedovodil rozpor právní úpravy obsažené v zákoně o státní službě s ústavním pořádkem.

[8] Žalovaný 4) se ztotožňuje s napadeným usnesením a v podrobnostech odkazuje na jeho odůvodnění, jež považuje za souladné s právními předpisy. S odkazem na § 53 zákona o státní službě uvádí, že výběrové řízení na příslušné místo neorganizoval, nevyhlašoval, nemá k němu žádnou dokumentaci, ani informace o tom, jak probíhalo a kdo se ho zúčastnil. Upozorňuje na § 27 odst. 2 zákona o státní službě, podle něž se žadatel, jehož žádost byla vyřazena z výběrového řízení, o této skutečnosti toliko vyrozumí. Městský soud přitom v napadeném usnesení srozumitelně vysvětlil, z jakých důvodů žalobu odmítl.

[9] Žalovaní 1) a 3) svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužili.

IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje mimo kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. také kasační důvod podle písm. a) téhož ustanovení. Je-li však předmětem přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby, jak je tomu právě nyní, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Nejvyšší správní soud se v takovém případě v řízení o kasační stížnosti zabývá výlučně tím, zda byly splněny zákonné předpoklady pro odmítnutí žaloby. Nemůže se však zabývat věcí samou, neboť to před ním nečinil ani krajský soud.

[13] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelka s výjimkou výtky, že městský soud předtím, než sám rozhodl, nepředložil věc Ústavnímu soudu k posouzení souladu zákona o státní službě (či jeho vybraných ustanovení) s ústavním pořádkem a

mezinárodními smlouvami, neuvádí ničeho o tom, v čem se městský soud dopustil pochybení ve svém postupu či v závěru o odmítnutí žaloby. S ohledem na tuto skutečnost se Nejvyšší správní soud mohl zabývat toliko jedinou spornou otázkou, tedy zda bylo povinností městského soudu předložit věc Ústavnímu soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy před tím, než žalobu odmítl.

[14] Jak již výše Nejvyšší správní soud uvedl, přistoupí-li správní soud k odmítnutí žaloby, nezabývá se před tím věcí samou a v takovém případě není povinen se zabývat ani námitkami, které se vztahují k meritu věci. Mezi takové patří i posouzení případného souladu použité právní úpravy (zde příslušných ustanovení zákona o státní službě) s ústavním pořádkem. Úvahu o souladu použité právní úpravy s ústavním pořádkem totiž správní soud může učinit teprve v okamžiku, kdy posuzuje (ne)zákonnost namítaného postupu správního orgánu (tvrzenou nečinnost), tedy jeho soulad s příslušnou právní úpravou.

[15] Městský soud však v nynější věci shledal, že ve vztahu ke všem žalobním žádáním (viz odst. [1]) nejsou splněny podmínky řízení. Postupoval tudíž podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a meritum věci neposuzoval. Nelze také přehlédnout, že rozpor s ústavním pořádkem stěžovatelka vztahuje v žalobě k § 23 a § 28 zákona o státní službě (v kasační stížnosti totéž nově namítá i ve vztahu k § 52 a § 53 téhož zákona), městský soud se však zabýval, a to výlučně z hlediska posouzení podmínek řízení v případě žalobního žádání o ochranu proti nečinnosti, právní úpravou obsaženou v § 27 odst. 2 zákona o státní službě (tj. otázkou, zda vůbec žalovanému svědčí povinnost vydat rozhodnutí z hlediska tvrzené nečinnosti). Je zjevné, že stěžovatelkou vytčená ustanovení, jež považuje za rozporná s ústavním pořádkem či mezinárodními smlouvami, městský soud pro své úvahy o nedostatku podmínek řízení (pro neexistenci plausibilního tvrzení o nečinnosti) nepoužil. Dovedl, že vyrozumění o vyřazení žádosti stěžovatelky z výběrového řízení podle § 27 odst. 2 zákona o státní službě není rozhodnutím a žádné rozhodnutí o takovém vyřazení se podle uvedeného zákona nevzdává. Není proto myslitelné, aby byl příslušný služební orgán [žalovaný 2)] nečinný. Nebyl zde tudíž žádný důvod pro předložení věci Ústavnímu soudu k posouzení ústavnosti stěžovatelkou uváděných ustanovení zákona o státní službě. Městský soud je za účelem svého rozhodnutí ani nepoužil ani nevykládal. Městský soud se v tomto směru nedopustil žádných pochybení, jež by nyní mohly vést ke kasaci napadeného usnesení.

[16] Městský soud v napadeném usnesení dovedl nedostatek podmínek řízení k projednání žaloby i ve vztahu k dalším dvěma žalobním požadavkům [na vydání rozhodnutí o tom, že se stěžovatelka nevyřazuje z výběrového řízení a na uložení povinnosti žalovanému 3) uhradit stěžovateli odškodné ve výši 40.000 Kč]. Shledal, že ve vztahu k nim není dána pravomoc správních soudů ve smyslu § 4 s. ř. s.

[17] Z obsahu kasační stížnosti je přitom zřejmé, že uvedené závěry stěžovatelka nikterak nerozporuje a ničeho k nim nenamítá, její kasační argumentace se zaměřuje na obecná konstatování o diskriminační povaze zákona o státní službě, resp. na tvrzení o rozporu určitých ustanovení tohoto zákona s mezinárodními smlouvami či ústavním pořádkem. Z uvedeného důvodu, pro chybějící námitky, se Nejvyšší správní soud závěry městského soudu, kterými vypořádal tuto část žalobních žádání, nemohl zabývat a

pokračování

přezkoumat je. Jak totiž vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, stěžovatelka je povinna kromě označení kasačních důvodů též uvést konkrétní kasační námitky, v nichž spatřuje jejich naplnění. V řízení o kasační stížnosti, které je ovládáno dispoziční zásadou, je to právě stěžovatelka, která určuje svými námitkami rozsah soudního přezkumu (výjimky vyplývající z tohoto pravidla ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. v tomto případě Nejvyšší správní soud nedovodil). Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatelku domýšlet kasační námitky směřující proti postupu či závěrům městského soudu, které by následně zakládaly důvodnost kasační stížnosti (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, či ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99).

[18] Ze všech shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud při posouzení věci nepochybil, odmítl-li žalobu pro neodstranitelné nedostatky v podmínkách řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tudíž není naplněn.

V.

[19] Kasační stížností není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným 1) až 4), kteří byli v řízení účastníky úspěšnými, žádné náklady nad rámec jejich běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

[21] Stěžovatelce byl usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2021, č. j. 4 Ads 391/2020 - 31, ustanoven zástupcem pro řízení o kasační stížnosti Mgr. Jiří Švehla, advokát. Nejvyšší správní soud však ze soudního spisu nezjistil žádný úkon, který by bylo možné podřadit pod ustanovení § 11 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za nějž by ustanovenému zástupci náležela odměna. Uvedený zástupce ostatně v řízení o kasační stížnosti žádný úkon neučinil a žádné náklady ani neuplatnil. Nejvyšší správní soud proto zástupci stěžovatelky právo na odměnu a náhradu hotových výdajů za její zastupování v řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. dubna 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu