

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Ing. E. G., Ph.D.,** zast. Mgr. Janou Čechovou Náplavovou, advokátkou, se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra,** sekce pro státní službu, se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** RNDr. J. N., Ph.D., zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2017, č. j. 8 Ad 18/2016 – 136,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jany Čechové Náplavové, advokátky.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se v září 2014 přihlásil do výběrového řízení na místo ředitele České inspekce životního prostředí (ČIŽP); řízení vyhrál a dne 14. 11. 2014 jej ministr pro životní prostředí jmenoval dle § 33 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, (dále jen „*zákoník práce*“), ředitelem ČIŽP s účinností od 1. 12. 2014; ke dni 1. 12. 2014 byla mezi ČIŽP a žalobcem uzavřena pracovní smlouva. Dnem 1. 1. 2015 nabyl účinnosti zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále „zákon o státní službě“), a to s výjimkou ustanovení § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206, která nabyla účinnosti dnem vyhlášení, tj. dnem 6. 11. 2014. V červnu 2015 poslalo 5 bývalých zaměstnanců ČIŽP ministru životního prostředí a náměstku ministra vnitra pro státní službu (dále také „*náměstek pro státní službu*“) podání, v němž upozorňovali na možné porušení zákona o státní službě v souvislosti s obsazením místa ředitele ČIŽP, neboť obsazení tohoto služebního místa po 6. 11. 2014 neproběhlo podle zákona o státní službě, ač se tak mělo stát. Na základě tohoto podání se náměstek pro státní službu obrátil na státního tajemníka na Ministerstvu životního prostředí a vyzval ho k doložení podkladů, aby mohlo být vyhlášeno výběrové řízení na obsazení tohoto místa

podle zákona o státní službě. Dne 4. 8. 2015 vyhlásil náměstek pro státní službu výběrové řízení na služební místo ředitele ČIŽP podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě. Do výběrového řízení se přihlásili 4 žadatelé, včetně žalobce a osoby zúčastněné na řízení RNDr. J. N., Ph.D. Podle protokolu o průběhu a výsledku jednání výběrové komise č. j. 71896/ENV/15 ze dne 27. 10. 2015 byli jako dva nejvhodnější žadatelé vybráni žalobce a osoba zúčastněná na řízení. Státním tajemníkem Ministerstva životního prostředí v dohodě s ministrem pro životní prostředí byl vybrán jako nejvhodnější žadatel pro dané služební místo žalobce, který byl rozhodnutím státního tajemníka Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 1. 2016, č. j. 2810/ENV/16, jmenován ředitelem ČIŽP.

[2] Následně se na žalovaného obrátili podáním někteří bývalí zaměstnanci ČIŽP a rovněž osoba zúčastněná na řízení. Tito ve svých podáních zpochybňovali zákonnost proběhnuvšího výběrového řízení a namítali, že žalobce neměl být do výběrového řízení vůbec připuštěn, neboť nebyl státním zaměstnancem. Na základě zmíněného podání zahájil žalovaný přezkumné řízení podle § 95 odst. 1 správního řádu, v rámci něhož vydal dne 17. 5. 2016 rozhodnutí č. j. MV-10773-24/OSK-2016, kterým podle § 97 odst. 3 správního řádu zrušil rozhodnutí státního tajemníka ministerstva životního prostředí ze dne 15. 1. 2016, č. j. 2810/ENV/16, o jmenování žalobce ředitelem ČIŽP, neboť dospěl k závěru, že bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. Dle názoru žalovaného měla být žádost žalobce vyřazena z výběrového řízení pro nesplnění podmínky stanovené v § 186 odst. 4 zákona o státní službě, tj. podmínky, že je státním zaměstnancem. Podle závěrů žalovaného dne 6. 11. 2014 nabyl účinnosti § 186 zákona o státní službě, k tomuto dni nebylo služební místo ředitele ČIŽP obsazeno. Od září 2014 probíhal výběr nového ředitele, a to mimo režim zákona o státní službě, přestože po datu 6. 11. 2014 mělo být toto místo obsazeno na základě výběrového řízení vyhlášeného podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě. Žalobce byl na služební místo ředitele ČIŽP jmenován na základě listiny ze dne 14. 11. 2014, kterou ho ministr pro životní prostředí jmenoval ředitelem ČIŽP podle § 33 zákoníku práce. Zákon o státní službě ale dovoluje obsadit služební místo osobou v pracovním poměru pouze v případech vymezených v § 178 zákona o státní službě, což nebyl daný případ. Na služební místo ředitele ČIŽP proto mělo být vyhlášeno řádné výběrové řízení podle zákona o státní službě.

[3] Uvedené rozhodnutí žalovaného napadli odvoláním jak žalobce, tak i osoba zúčastněná na řízení, k jejímuž odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 8. 2016, č. j. MV-10773-44/OSK-2016, změnil své prvostupňové rozhodnutí tak, že konec výroku I. rozhodnutí doplnil o text: *„ a věc se vrací státnímu tajemníkovi v Ministerstvu životního prostředí k novému projednání*“, ve zbytku své rozhodnutí potvrdil. Žalovaný zopakoval, že služební místo ředitele ČIŽP počínaje datem 6. 11. 2014 nemohlo být obsazeno jmenováním podle zákoníku práce. Výběrové řízení na služební místo ředitele ČIŽP vedené pod č. j. 19197/ENV/15 bylo stiženo vadou spočívající v tom, že žádost žalobce měla být vyřazena, neboť žalobce nebyl státním zaměstnancem a nemohl se proto výběrového řízení účastnit. Dále se žalovaný zabýval otázkou dobré víry žalobce a tvrdil, že žalobce nebyl v dobré víře, že je státním zaměstnancem a že mu muselo být známo, že určité osoby jeho jmenování napadají.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, které městský soud vyhověl a rozsudkem ze dne 14. 3. 2017, č. j. 8 Ad 18/2016 – 136 -152, zrušil rozhodnutí žalovaného

pokračování

ze dne 15. 8. 2016 č. j. MV-10773-24/OSK-2016, a ze dne 17. 5. 2016, č. j. MV-10773-44/OSK-2016, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k názoru, že jmenování žalobce, které bylo provedeno dne 14. 11. 2014 opatřením ministra životního prostředí, je jmenováním platným a vznikl jím služební poměr ředitele ČIŽP. Městský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že by ministr životního prostředí byl při tomto jmenování povinen postupovat způsobem podle zákona o státní službě, a to z důvodu, že tento postup v té době vůbec nebyl možný. Především tomu tak bylo z důvodu absence účinné právní úpravy, neboť podstatná část služebního zákona, zejména ustanovení o výběrovém řízení, vstoupila v účinnost až od 1. 1. 2015, v čemž soud spatřoval překážku právní. Navíc zde byla i faktická nemožnost postupu podle služebního zákona, protože výběrová řízení podle služebního zákona vyhlašoval náměstek pro státní službu, který v té době ještě vůbec nebyl jmenován. Za tohoto stavu věci si dle městského soudu lze jen obtížně představit, že by postup podle služebního zákona mohl být jakkoliv realizován; pokud by ministr pro životní prostředí byl schopen takto postupovat a rozhodnutí v době mezi 6. 11. 2014 až 31. 12. 2014 vydat, pak takové rozhodnutí by podle soudu bylo v podstatě nicotné, protože by bylo založeno na neexistujícím právním podkladu, neboť ten vznikl až ke dni 1. 1. 2015. Za tohoto stavu věci měl městský soud za to, že jmenování žalobce do funkce ředitele ČIŽP proběhlo ke dni 14. 11. 2014 v souladu s tehdy platnými a účinnými předpisy a je proto třeba na něj nahlížet jako na jmenování platné se všemi důsledky, které z toho pak nejpozději k 1. 1. 2015 vyplynuly. Z uvedeného pak vyplývá, že při vyhodnocování „druhého“ výběrového řízení nebylo možno aplikovat § 186 odst. 4 větu druhou zákona o státní službě a žalobce z výběrového řízení vyloučit. Vzhledem k nepřehledné právní situaci měl městský soud za to, že není na místě operovat s termínem dobrá víra. Městský soud poukázal na to, že zákon o státní službě byl schválen dne 1. 10. 2014, tzn. bezprostředně před tím, než k přezkoumávaným událostem došlo. Soud se neztotožnil se závěrem žalovaného, jestliže ten vyvozoval nedostatek dobré víry z toho, že si žalobce opatřil vyjádření státního tajemníka Ministerstva životního prostředí k tomu, zda v důsledku jmenovacího aktu je státním zaměstnancem nebo nikoliv. Z toho lze vyvodit, že se žalobce zajímal, o to, jaký je jeho právní status, a přičítat mu k tíži, že si takové vyjádření od osoby kompetentní v této záležitosti opatřil, je argumentem, který městský soud zásadně odmítl.

[5] Proti rozhodnutí městského soudu podala dne 21. 4. 2017 kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“), a to z důvodu nesprávného posouzení právní otázky městským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Podle stěžovatele bylo prokázáno, že v případě jmenování žalobce dne 14. 11. 2014 se jednalo o jmenování podle zákoníku práce, a ne o jmenování podle služebního zákona. S ohledem na uvedené pak jmenování žalobce ředitelem ČIŽP dne 14. 11. 2014 bylo nezákonné, neboť služební místo nebylo možno obsadit jmenováním podle zákoníku práce. Stěžovatel je přesvědčen, že městský soud neobjasnil klíčovou právní otázku, zda mohlo být dnem 6. 11. 2014 vzniklé služební místo vedoucího služebního úřadu (ředitele ČIŽP) obsazeno jmenováním podle zákoníku práce, a pokud ano, zda služební poměr vznikl žalobci jmenováním dne 1. 12. 2014, nebo až dnem 1. 1. 2015.

[6] Dle stěžovatele je napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, resp. vnitřní rozpornost. Obsáhlá citace z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, uvedená v napadeném rozsudku, nemá dle stěžovatele pro projednávanou věc význam. Za nepřezkoumatelný považuje stěžovatel výklad § 186 odst. 1 zákona o státní službě. Městský soud neuvedl, v čem by měl spočívat restriktivní a diskriminační výklad žalovaného ve vztahu k § 186 odst. 1 zákona o státní službě, a nevysvětlil, jak mohlo jmenování dne 14. 11. 2014, které naplňuje všechny znaky jmenování podle zákoníku práce, být platným jmenováním podle služebního zákona, resp. kdy došlo k transsubstinaci pracovně právního úkonu v úkon podle služebního zákona. Odůvodnění napadeného rozsudku je rozporné, neboť městský soud zároveň tvrdí, že jmenováním dne 14. 11. 2014 vznikl služební poměr, tj. že se jednalo o jmenování podle zákona o státní službě, a současně uvádí, že postup podle služebního zákona nebyl v té době právně možný. Odůvodnění napadeného rozsudku považuje stěžovatel za vnitřně rozporné, až absurdní. Argumentaci městského soudu k otázce složení služebního slibu pokládá stěžovatel za irelevantní, neboť žalobce nebyl státním zaměstnancem a nemohl proto ani platně složit služební slib. Vnitřní rozpornost napadeného rozsudku dovozuje stěžovatel rovněž z toho, jakou míru pozornosti věnoval městský soud otázce dobré víry žalobce v zákonnost jeho jmenování ředitelem ČIŽP. Skutečnost, že městský soud podrobně rozebírá otázku dobré víry žalobce, lze podle stěžovatele interpretovat tak, že ve skutečnosti městský soud není sám přesvědčen o zákonnosti jmenování žalobce dne 14. 11. 2014.

[7] Stěžovatel se shoduje se žalovaným v tom, že od 6. 11. 2014 bylo místo vedoucího správního úřadu místem služebním a nebylo možné je obsadit jinak, než správním rozhodnutím služebního orgánu po výběrovém řízení provedeném podle zákona o státní službě. Stěžovatel připouští, že ke dni jmenování žalobce ředitelem ČIŽP dle § 33 zákoníku práce listinou ze dne 14. 11. 2014, s účinností od 1. 12. 2014, mohl být žalobce v dobré víře, že jeho jmenování proběhlo podle práva, ovšem nikoli podle zákona o státní službě. Dle stěžovatele žalobce „naprosto neměl pochyb, že mu dnem 1. 12. 2014 vzniká pracovní poměr, nikoli poměr služební“. K uvedenému stěžovatel odkázal na formulace ve jmenovací listině ze dne 14. 11. 2014 a v pracovní smlouvě žalobce.

[8] Podle stěžovatele potvrzení státního tajemníka Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 8. 2015, č. j. 59659/ENV/15, nelze vykládat jako doklad dobré víry žalobce, ale jako doklad pochyb o tom, že je státním zaměstnancem; je-li něco nepochybné, není potřeba potvrzení, stěžovatel proto nesouhlasí s argumentací městského soudu na str. 12 a 13 rozsudku. Žalobcovo případné přesvědčení o tom, že jeho jmenování ředitelem ČIŽP ke dni 1. 12. 2014 proběhlo podle práva a že mu vznikl služební poměr vedoucího služebního úřadu, mohlo podle stěžovatele trvat nejdéle do přelomu července a srpna 2015, kdy žalobce musel být podrobně obeznámen s tím, že obsazení místa ředitele ČIŽP neproběhlo podle zákona, proto bylo urychleně vypsáno výběrové řízení podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě. Na pochybnosti o zákonnosti jmenování ukazuje dle stěžovatele i ta okolnost, že bylo vyžádáno stanovisko advokátní kanceláře Bělina & Partners. Stěžovatel je toho názoru, že se žalobce v červenci - srpnu 2015 rozhodl, že se nebude řídit právním názorem žalovaného, že *„obsazení služebního místa ředitele České inspekce životního prostředí Ing. E. G., Ph.D. ke dni 1. 12. 2014 neproběhlo podle zákona o státní službě, přestože se tak stát mělo“*. Jestliže je uvedený názor žalovaného správný, pak dle stěžovatele nemůže být

pokračování

žalobci přičítáno k dobru, že se tímto názorem neřídil. Stěžovatel je přesvědčen, že zrušením v pořadí druhého jmenování ředitelem ČIŽP nebyla žalobci způsobena nepřiměřená a nezasloužená újma, neboť kdyby se v červenci - srpnu 2015 podřídil názoru žalovaného, mohl se stát řadovým zaměstnancem; naopak je stěžovatel přesvědčen, že neodůvodněná újma na právu na spravedlivý a zákonný proces se děje jemu. Stěžovatel byl spolu se žalobcem označen za jednoho ze dvou stejně vhodných žadatelů, a pokud by žalobce byl v souladu se zákonem vyloučen z výběrového řízení pro nesplnění zákonné podmínky státního zaměstnance, mohl být stěžovatel jmenován ředitelem ČIŽP.

[9] Dále se stěžovatel vyjadřuje k závěrům městského soudu ve vztahu k usnesení vlády ze dne 22. 12. 20144, č. j. 1102, kterým byla schválena Informace o přijímání státních zaměstnanců a jejich právním režimu v období od 1. 1. 2015, resp. 6. 11. 2014, do 30. 6. 2015.
Stěžovatel rovněž poukázal na to, že proti žalovanému podal vlastní žalobu vedenou u městského soudu pod sp. zn. 6 A 50/2016, kterou se domáhá zákonného ukončení výběrového řízení na služební místo ředitele ČIŽP podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě. Stěžovatelova žaloba, ačkoliv se týká stejného výběrového řízení jako žaloba žalobce, nebyla dosud projednána. Stěžovatel dále namítá porušení procesních práv. Městský soud ignoroval vyjádření stěžovatele jako osoby zúčastněné na řízení ze dne 16. 9. 2016 a především jeho návrh ze dne 5. 10. 2016 na zrušení usnesení, kterým byl žalobě přiznán odkladný účinek a návrh na spojení ke společnému projednání žaloby stěžovatele a žalobce. Stěžovatel opakovaně zdůraznil, že se stejně jako žalobce účastnil obou výběrových řízení vypsaných na místo ředitele ČIŽP. V jeho rozhodnutí zúčastnit se v pořadí druhého výběrového řízení hrál podstatnou roli fakt, že žalobce byl ředitelem ČIŽP jmenovaným nezákonně a za jeho působení v této pozici odešla nuceně či dobrovolně řada dlouholetých a respektovaných pracovníků. Z prohlášení žalobce pro média i dovnitř ČIŽP bylo evidentní, že se právním názorem náměstka pro státní službu nehodlá řídit, stěžovatel proto předpokládal, že žalobce bude z výběrového řízení vyřazen, což se ale nestalo, proto se stěžovatel bránil žalobou. Stěžovatel dodal, že případného nového výběrového řízení na ředitele ČIŽP podle § 54 zákona o státní službě by se již ze svého služebního místa vedoucího oddělení nemohl dle § 54 odst. 3 zákona o státní službě účastnit. Výběrového řízení se mohl účastnit právě jen podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě, který účast umožňoval jakémukoliv státnímu zaměstnanci. Proto má stěžovatel silný zájem na tom, aby bylo dokončeno výběrové řízení dle § 186 odst. 4 zákona o státní službě, tj. aby byl zrušen rozsudek rušící žalované rozhodnutí. Projednávaná věc se práv stěžovatele dotýká stejnou měrou jak práv žalobce, tím spíš, že městský soud v Praze je nečinný v řízení o žalobě stěžovatele.

[10] Za nelogický označil stěžovatel závěr městského soudu, že „*nikdo z účastníků řízení, ani pětice bývalých pracovníků ČIŽP nezpochybňovala průběh výběrových řízení, ani kvality žalobce*“. Stěžovatel k uvedenému namítl, že pro posouzení zákonnosti jmenování žalobce ředitelem ČIŽP ke dni 1. 12. 2014 jsou jakákoli jiná zpochybnění bezvýznamná. Vzhledem k absenci právních pravidel pro první výběrové řízení podle zákoníku práce, po němž byl žalobce do funkce ředitele ČIŽP jmenován podle zákoníku práce, lze průběh tohoto výběrového řízení ze samé podstaty věci stěží zpochybňovat. Připodobňování prvního výběrového řízení, po němž byl žalobce jmenován ředitelem dle zákoníku práce,

k výběrovému řízení podle zákona o státní službě, pokládá stěžovatel za krajně zavádějící. V této souvislosti poukázal na skutečnost, že v případě výběrového řízení podle zákoníku práce je výběrová komise jmenována pouze ministrem, navíc v případě výběrového řízení na ředitele ČIŽP vyhlášeného v září 2014 byla komise složená z ministerských náměstků nedlouho předtím přivedených na ministerstvo ministrem. Pokud jde o druhé výběrové řízení, byl žalobce podle přesvědčení stěžovatele zvýhodněn tím, že cca 11 měsíců fakticky zastával pozici ředitele ČIŽP, především však mezi žalobcem a ministrem životního prostředí reálně existovalo „spojenectví“. Stěžovatel popírá, že by nezpochybňoval průběh druhého výběrového řízení; poukazuje na své podání ze dne 5. 2. 2016, kterým se odvolal proti neformálnímu vyrozumění státního tajemníka ministerstva životního prostředí o tom, že byl vybrán jiný žadatel. Dále poukazuje na situaci bývalých pracovníků inspekce, kteří zastávali vedoucí funkce na inspekci, měli nespornou kvalifikaci, a přesto tím, že byli žalobcem odvoláni ze svých funkcí před 1. 7. 2015, ztratili všechna práva, která by jim vznikla „překlopením“ ve státní zaměstnance podle zákona o státní službě. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se s argumentem stěžovatele, že ode dne 6. 11. 2014 bylo místo ředitele ČIŽP místem služebním, nikoliv pracovním, bez ohledu na to, zda bylo před tímto datem skutečně obsazené či nikoliv. Po tomto datu již nebylo možné toto místo obsadit jinak, než postupem podle zákona o státní službě, a nebylo tedy možné toto místo obsadit postupem podle zákoníku práce. Pokud městský soud uzavřel, že v období mezi 6. 11. 2014 a 31. 12. 2014 nebylo možné uskutečnit výběrové řízení podle zákona o státní službě, a nebylo tedy možné předmětné místo obsadit postupem podle zákona o státní službě, pak mělo být, dle žalovaného, výběrové řízení vedené podle zákoníku práce zrušeno, neboť jmenování žalobce na toto služební místo provedené ministrem životního prostředí proběhlo až dne 14. 11. 2014, tedy v době, kdy toto místo bylo místem služebním. Napadený rozsudek postrádá zdůvodnění, na základě čeho mělo jmenování podle zákoníku práce za následek vznik služebního poměru žalobce. Dle názoru žalovaného může být na služební místo představeného jmenována osoba pouze rozhodnutím služebního orgánu, přičemž ministr životního prostředí není a nikdy nebyl služebním orgánem ředitele ČIŽP. V období od 6. 11. 2014 do 31. 1. 2014 byl sice ministr životního prostředí osobou oprávněnou jmenovat ředitele ČIŽP podle § 1 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, (dále jen „zákon o ČIŽP“), ve znění do 31. 12. 2014, nicméně tak nemohl učinit úkonem podle zákoníku práce, neboť se již jednalo o místo služební. Ministerstvo mělo vyčkat, dokud nebude jmenována osoba příslušná k vyhlášení výběrového řízení na služební místo vedoucího služebního úřadu podle § 186 odst. 4 zákona o státní službě a osoba příslušná ke jmenování ředitele ČIŽP. V souladu s uvedeným bylo ostatně postupováno ve všech ostatních případech služebních úřadů, kdy byla místa vedoucích služebních úřadů dne 6. 11. 2014 neobsazena. Žalovaný se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že jmenování žalobce na služební místo ředitele ČIŽP proběhlo v rozporu se zákonem o státní službě podle zákoníku práce a na takové jmenování nemůže být pohlíženo stejně jako na jmenování podle zákona o státní službě. Jako relevantní však žalovaný vnímá argumentaci městského soudu týkající se dobré víry žalobce. Proces přijímání zákona o státní službě s sebou přinesl řadu nejasností, a lze si představit situaci, kdy se žalobce skutečně domníval, že byl na služební místo jmenován v souladu s právními předpisy.

pokračování

[12] Žalobce ve svém vyjádření zrekapituloval rozhodné skutečnosti a průběh výběrového řízení. Pokud jde o kasační námitky, tyto odmítl a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Za rozhodné považuje posouzení právní otázky týkající se skutkových a právních okolností jeho prvního jmenování do funkce ředitele inspekce, přičemž má za to, že byl do funkce jmenován platně a v souladu se zákonem, a je přesvědčen, že se v důsledku svého prvního jmenování do funkce ředitele inspekce stal státním zaměstnancem. Napadený rozsudek považuje za srozumitelný a přezkoumatelný, a ztotožňuje se s aplikací zásady *in dubio mitius*. Namítl, že část argumentace stěžovatele je tvořena jen domněnkami a jedná se o nepodložená tvrzení, z nichž mnohá stěžovatel prvně uvedl teprve v kasační stížnosti.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Klíčové skutkové okolnosti případu nebyly mezi účastníky řízení sporné a v tomto směru nebyl rozsudek městského soudu zpochybněn. Podstatou věci je spor o právní výklad příslušných ustanovení zákona o státní službě, zejména § 186 zákona o státní službě a jeho aplikace v případě jmenování žalobce ředitelem ČIZP.

[15] Vzhledem k tomu, že stěžovatel v kasační stížnosti namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto kasační námitkou; bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci, pokud by napadené rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Stěžovatel vznesl námitku proti obsáhlé citaci z nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, která podle něj nemá pro projednávanou věc význam. Nejvyšší správní soud se stěžovatelem nesouhlasí. Projednávaná věc se týká výkladu a aplikace zákona o státní službě a městský soud pokládal za důležité poukázat na nestandardní způsob projednávání a přijímání tohoto zákona. Zmiňovaný nález byl vydán v řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení zákona o státní službě nebo jeho jednotlivých ustanovení. Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval, že při přijímání zákona došlo k porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jestliže novela zákona o státní službě byla při projednávání v Poslanecké sněmovně v rámci pozměňovacího návrhu nahrazena zcela novým zákonem, k derogaci zákona však Ústavní soud nepřistoupil, neboť převážil zájem na ochraně hodnot materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti. Městský soud z nálezu citoval odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu, který navrhoval vyhovět návrhu prezidenta na zrušení napadeného zákona z důvodu porušení čl. 1 odst. 1 a čl. 41 Ústavy, a poukazoval na to, že při přijímání zákona byl zcela obejit proces navrhování zákonů, jak s ním počítá § 86 a násl. jednacího řádu. Rovněž městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí opakovaně poukázal na nepřehlednou a nesrozumitelnou situaci, která vznikla přijetím zákona o státní službě, a citací nálezu Ústavního soudu poukázal na okolnosti, za kterých byl zákon přijat (návrh zákona neobsahuje důvodovou zprávu, k zákonu proběhlo v podstatě jen druhé čtení zákona, nevyjádřila se k němu vláda, neproběhlo klasické připomínkové řízení atp.), a které nepochybně negativně ovlivnily kvalitu zákona a jeho počáteční aplikaci. Zejména neexistence použitelné důvodové zprávy k platnému znění tohoto zjevně ve spěchu

připraveného zákona podstatně ztížila jeho výklad a dodržování. Použitá citace proto byla zcela na místě.

[16] Nepřezkoumatelnost zdejší soud neshledal ani stran použití zásady *in dubio mitius*, kterou městský soud aplikoval ve vztahu k § 186 odst. 1 zákona o státní službě, podle něhož *„vedoucí správního úřadu se považuje za vedoucího služebního úřadu ve služebním poměru na dobu neurčitou; může vykonávat službu na služebním místě vedoucího služebního úřadu, nejdéle však do doby, než bude toto služební místo obsazeno postupem podle tohoto zákona.“* Stěžovatel namítal, že zásadu *in dubio mitius* nelze v posuzovaném případě aplikovat, resp. městskému soudu vytýkal, že použití zásady řádně neodůvodnil. Nejvyšší správní soud názor stěžovatele nesdílí. Použití zásady *in dubio mitius* závisí na tom, zda soud při posouzení věci dospěje k závěru, že existuje více srovnatelně přesvědčivých výkladů právní normy, přičemž jeden z nich svědčí soukromému subjektu. V posuzovaném případě tomu tak bylo. Městský soud dospěl k závěru, že jmenování žalobce dne 14. 11. 2014 bylo jmenováním platným, vznikl jím služební poměr ředitele ČIŽP a na žalobce bylo třeba pohlížet ve smyslu § 186 stejně jako na ostatní vedoucí správního úřadu, tedy jako na vedoucího služebního úřadu ve služebním poměru. Žalovaný zastával jiný výklad, a to, že je možné za vedoucího služebního úřadu považovat pouze osobu, která byla vedoucím správního úřadu nejpozději ke dni 6. 11. 2014. Se žalovaným se shoduje stěžovatel, který tvrdil, že ustanovení § 186 zákona se spustilo a bylo plně konzumováno právě jen dne 6. 11. 2014 a nemůže proto dopadat na jmenování žalobce dne 14. 11. 2014. Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že výklad zastávaný žalovaným, resp. stěžovatelem, by byl pro žalobce diskriminujícím. Je zřejmé, že na rozdíl od stěžovatele, u něhož je patrná snaha vyložit § 186 zákona o státní službě přísně formalisticky a aplikovat jej na případ jmenování žalobce ředitelem ČIŽP bez ohledu na neprovázanost tohoto ustanovení s dalšími předpisy, městský soud se ve svém rozhodnutí snaží překonat *„legislativní zmatky“* způsobené přijetím evidentně nekvalitního zákona o státní službě a vyložit § 186 nikoli k tíži žalobce. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí s městským soudem a konstatuje, že není důvodu pohlížet na žalobce, který byl na základě řádného výběrového řízení jmenován na vedoucí pracovní místo ředitele ČIŽP „až“ dne 14. 11. 2014, jinak, než na ostatní vedoucí správních úřadů jmenované do funkcí do 6. 11. 2014; pro takový výklad neshledal Nejvyšší správní soud opodstatnění.

[17] Názor stěžovatele, že důvodem pro dřívější účinnost § 186 byla snaha zákonodárce, aby se již v období od 6. 11. 2014 do 31. 12. 2014 na místa vedoucích správních úřadů pohlíželo jako na místa služební, nikoli jako na místa podle zákoníku práce, jinak by vznikl *„nepřijatelně velký prostor pro účelové, politicky motivované změny na pozicích vedoucích správních úřadů ‚na poslední chvíli‘ “*, Nejvyšší správní soud nesdílí. Vzhledem k neexistenci důvodové zprávy k návrhu služebního zákona není záměr zákonodárce znám, lze ale souhlasit s logickou úvahou městského soudu, že pokud by měl zákonodárce skutečně obavy z netransparentního obsazování míst vedoucích správních úřadů, pak mohl účinnost pravidel pro obsazení těchto míst podle služebního zákona stanovit k datu vyhlášení dne 6. 11. 2014, nikoli až ke dni 1. 1. 2015. Navíc, jak upozornil žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti, dostatečnou pojistkou pro obsazení služebních míst transparentním způsobem, bylo „přesoutěžení“ těchto míst ve výběrových řízeních vyhlášených do 12 měsíců ode dne nabytí účinnosti zákona o státní službě (viz 186 odst. 1, 4 zákona o státní službě). K obecným tvrzením stěžovatele o personálních čistkách

v různých správních úřadech, resp. na České inspekci životního prostředí, byť stěžovatel uvádí, že se jedná o všeobecně známé skutečnosti, se Nejvyšší správní soud pro jejich obecnost a nekonkrétnost nevyjadřuje a pro posouzení věci jsou irelevantní.

[18] Pokud jde o zákonnost jmenování žalobce ředitelem ČIŽP dne 14. 11. 2014, souhlasí zdejší soud s městským soudem, že postup ministra životního prostředí, který žalobce do uvedené funkce jmenoval podle § 33 zákoníku práce jako osoba příslušná podle § 1 odst. 2 zákona o ČIŽP, byl v té době jediným možným zákonným postupem. Zákon o státní službě nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2015, s výjimkou ustanovení § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206, která nabyla účinnosti dnem jeho vyhlášení, tj. dnem 6. 11. 2014. V období od 6. 11. 2014 do 31. 12. 2014 tedy nebyla účinná pravidla pro jmenování ředitele ČIŽP dle zákona o státní službě, a to ani pravidla procesní, která postup v takovém řízení a vydání rozhodnutí o jmenování upravovala (viz § 54 a § 159 a násl. zákona o státní službě, které nabyly účinnosti dne 1. 1. 2015). Faktickou nemožnost vyhlášení výběrového řízení podle zákona o státní službě v předmětném období uznala i zástupkyně žalovaného při jednání městského soudu dne 14. 3. 2017, kde uvedla, že *„vyhlásit výběrové řízení by mohl náměstek pro státní službu, který v té době nebyl ještě jmenován, nicméně optimisté věřili, že bude jmenován do vánoc, dokonce první kolo proběhlo už počátkem prosince, ale tam to zkolabovalo, takže náměstka jsme do vánoc neměli a měli jsme ho až od 1. 2. 2015, takže tam skutečně byla faktická nemožnost …ono dovodit tam, že by mohl náměstka pro státní službu zastoupit ministr vnitra by tady sice asi bylo lze, ale bylo by to příliš riskantní*“.

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že „první“ výběrové řízení na ředitele ČIŽP bylo vyhlášeno v září 2014 a v jeho průběhu dne 1. 10. 2014 byl přijat zákon o státní službě, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2015, s výjimkou již zmíněných ustanovení § 13, 184, 185, 186, 187, 202 a 206, která nabyla účinnosti 6. 11. 2014. Dne 6. 11. 2014 se účinným stal i § 186 odst. 1 zákona o státní službě, na základě kterého se pozice vedoucích správních úřadů *„překlopily“* do funkcí vedoucích služebních úřadů ve služebním poměru na dobu neurčitou. Pravidla pro obsazení těchto služebních míst podle služebního zákona však účinnosti nenabyla a současně nadále platil zákon o ČIŽP, který v § 1 odst. 2 stanovil, že osobou oprávněnou jmenovat či odvolat ředitele ČIŽP je ministr životního prostředí. Zákon o ČIŽP byl novelizován až následně zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, který nabyl platnosti dne 6. 11. 2014 a účinnosti dne 1. 1. 2015 a který stanovil, že *„…v čele inspekce je ředitel; jeho výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě*“. Popsaná kolize dvou předpisů, tedy zákona o ČIŽP a zákona o státní službě, způsobila nepřehledný stav, který zákonodárce nepochybně nezamýšlel a lze ho přičítat způsobu, jakým byl zákon přijat, jak ale správně konstatoval městský soud, nelze tento *„legislativní zmatek*“ klást k tíži žalobce a vykládat předpis v jeho neprospěch. Nejvyšší správní soud proto znovu souhlasí s městským soudem, že pokud ministr životního prostředí chtěl na základě výsledků řádně proběhnuvšího výběrového řízení jmenovat žalobce jako vítěze tohoto řízení ředitelem ČIŽP a tento záměr pojal v období od 6. 11. 2014 do 31. 12. 2014, byl osobou oprávněnou podle zákona o ČIŽP ke jmenování ředitele ČIŽP a mohl tak učinit pouze postupem podle zákoníku práce, neboť jiná právní úprava nebyla v té době účinná. Na uvedeném nic nemění skutečnost, že v mezidobí nabyl účinnosti § 186 zákona o státní službě. Jestliže po účinnosti § 186 odst. 1 zákona o státní službě a v období do 31. 12. 2014 došlo ke

jmenování žalobce na pozici ředitele ČIŽP ke dni 1. 12. 2014 je nutno jej v souladu s § 186 odst. 1 zákona o státní službě považovat za vedoucího služebního úřadu ve služebním poměru na dobu neurčitou. Jak bylo shora uvedeno, bylo by nespravedlivé činit rozdíl mezi vedoucími správního úřadu jmenovanými do funkce nejpozději k 6. 11. 2014 a vedoucími jmenovanými kdykoliv po účinnosti § 186 odst. 1 zákona o státní službě do 31. 12. 2014. Od 1. 1. 2015, kdy došlo k plné účinnosti zákona o státní službě, už je postup při obsazování míst vedoucích služebních úřadů jednoznačný. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá a přisvědčuje závěru městského soudu, že jmenování žalobce dne 14. 11. 2014 bylo učiněno v souladu s tehdy platnými právními předpisy a zákonným postupem, jestliže ředitele ČIŽP jmenoval ministr životního prostředí v souladu se zákonem o ČIŽP ve znění účinném do 31. 12. 2014 a dle § 33 zákoníku práce. Při vyhodnocování „druhého" výběrového řízení proto nebylo možno žalobce z výběrového řízení vyloučit pro nesplnění podmínky § 186 odst. 4 věta druhá zákona o státní službě, tzn. z důvodu, že není státním zaměstnancem. Shora uvedené závěry nejsou v rozporu s názorem stěžovatele, že jmenování žalobce dne 14. 11. 2014 bylo jmenováním podle zákoníku práce, resp. že ministr životního prostředí nemohl nikdy jednat jako služební orgán vůči služebnímu místu ředitele České inspekce životního prostředí, tj. ani v období 6. 11. 2014 – 31. 12. 2014, a vůči řediteli ČIŽP nikdy nebyl a ani není služebním orgánem. Uvedené skutečnosti městský soud ve svém rozhodnutí nezpochybňoval.

[20] Ani poznámka městského soudu k případu výběrového řízení na místo generálního ředitele Úřadu práce nebyla nesmyslná, jak namítl stěžovatel. Městský soud poukázal na časové souvislosti, které případ výběru generálního ředitele Úřadu práce odlišují od případu jmenování žalobce ředitelem ČIŽP. Předešlá ředitelka Úřadu práce byla sice odvolána v říjnu 2014, stejně jako předešlý ředitel ČIŽP, výběrové řízení na nového ředitele ČIŽP ale bylo vyhlášeno v září 2014, tedy před přijetím zákona o státní službě, zatímco k vypsání výběrového řízení na nového ředitele Úřadu práce došlo po odvolání dosavadní ředitelky, byť tuto skutečnost městský soud výslovně nezmínil. Podstatná skutečnost, na kterou upozornil městský soud, tedy byla, že výběrové řízení na místo ředitele ČIŽP bylo vyhlášeno - a žalobce se do něj přihlásil - v září 2014, tedy před přijetím zákona o státní službě, přičemž zákon o ČIŽP, podle něhož byl k odvolání a jmenování ředitele ČIŽP příslušný ministr životního prostředí, byl nadále platný.

[21] Pokud jde o argumentaci stěžovatele, v rámci které odkazuje na usnesení vlády č. 1102 ze dne 22. 12. 2014 (dále jen „usnesení"), jímž vláda schválila Informaci o přijímání státních zaměstnanců a jejich právním režimu v období od 1. 1. 2015 (resp. 6. 11. 2014) do 30. 6. 2015, Nejvyšší správní soud především konstatuje, že usnesení vlády je interním aktem moci výkonné, který nemá charakter právního předpisu a není nosičem právních norem, a jako takový je třeba jej vnímat ve vztahu k projednávané věci. Podle usnesení mělo být v případě obsazování volných nebo uvolněných služebních míst vzniklých ze zákona dne 6. 11. 2014 postupováno *„zcela v režimu zákona o státní službě. V období 6. 11. – 31. 12. 2014 s analogickým využitím platných (ale neúčinných) ustanovení zákona."* Městský soud dospěl ke správnému závěru, že usnesení nelze použít na případ žalobce pro jeho opožděnost a poukázal na to, že vypsání výběrového řízení na místo ředitele ČIŽP se uskutečnilo ještě před přijetím zákona o státní službě a všechna tři kola proběhla před nabytím účinnosti jeho vybraných ustanovení. Nejvyšší správní soud dodává, že ustanovení o státní službě upravující jmenování na služební místo vedoucího služebního

pokračování

úřadu nebylo možno použít, a to ani analogicky, před účinností těchto ustanovení, tzn. před 1. 1. 2015.

[22] Otázkou dobré víry žalobce v zákonnost jeho jmenování ředitelem ČIŽP dne 14. 11. 2014 se městský soud důkladně a podrobně zabýval na str. 13 až 16 napadeného rozsudku, z čehož nelze dovozovat, jak to činí stěžovatel, že městský soud sám nebyl přesvědčen o zákonnosti jmenování žalobce. Otázka dobré víry byla jedním ze žalobních bodů správní žaloby, městský soud byl povinen ji vypořádat, učinil tak srozumitelným a vyčerpávajícím způsobem a Nejvyšší správní soud neshledal v tomto směru stěžovatelem tvrzenou vnitřní rozpornost napadeného rozsudku. Skutečnost, že si žalobce vyžádal potvrzení o vzniku a trvání služebního poměru svědčí o dobré víře žalobce, nikoliv o jeho pochybnostech, přičemž ve svém přesvědčení, že byl řádně jmenován, byl žalobce tímto potvrzením nepochybně utvrzen. Nejvyšší správní soud proto nemá, stejně jako soud městský, o jeho dobré víře pochybnosti. V této souvislosti možno odkázat na přiléhavou poznámku městského soudu, že za nepřehledné a nejasné právní situace, která nastala přijetím zákona o státní službě, bylo složité rozhodnout, jaký stav je správný a ve který lze mít dobrou víru. Stěžovatel v kasační stížnosti sice poukazuje na řadu skutečností a úkonů žalobce, které dle jeho mínění svědčí o nedostatku dobré víry žalobce, Nejvyšší správní soud ale musí konstatovat, že v tomto směru stěžovatel o motivaci jednání žalobce a jeho účelovosti spíše nepodloženě spekuluje, než že by je prokazoval. O nedostatku dobré víry žalobce nesvědčí ani objednávka právního stanoviska k posouzení postupu jmenování žalobce ředitelem ČIŽP, které vypracovala advokátní kanceláří Bělina & Partners. Otázka, na čí objednávku bylo stanovisko vypracováno, není relevantní, přesto Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel nijak nedoložil, že stanovisko fakticky objednal žalobce jako ředitel ČIŽP.

[23] Další obecné skutečnosti a úvahy uváděné v kasační stížnosti, jako jsou motivy stěžovatele pro účast v „druhém“ výběrovém řízení na místo ředitele ČIŽP, hodnocení působení žalobce ve funkci ředitele ČIŽP nebo situace bývalých zaměstnanců ČIŽP, které stěžovatel uváděl „pro dokreslení“ situace a nijak jimi nepolemizoval se závěry městského soudu, ponechal Nejvyšší správní soud stranou a blíže se jimi nezabýval.

[24] Stěžovatel dále namítal poškození procesních práv. Pokud jde o námitku proti postupu městského soudu ve věci návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, kde měl městský soud pominout nejprve vyjádření stěžovatele k návrhu na přiznání odkladného účinku a následně i jeho návrh na zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku, Nejvyšší správní soud poukazuje na svou setrvalou judikaturu, podle níž je rozhodnutí o odkladném účinku žaloby svou povahou rozhodnutím dočasným, neboť má pouze omezené trvání; není-li zrušeno soudem, zaniká z moci zákona (k tomu viz usnesení ze dne 22. 12. 2004, č. j. 5 As 52/2004 – 172, publikované pod č. 507/2005 Sb. NSS). Kasační stížnost proti tomuto rozhodnutí není přípustná [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.], tím spíš pak nemohou být přípustné kasační námitky směřující vůči procesnímu postupu krajského soudu ve věci návrhu na přiznání odkladného účinku, resp. návrhu na zrušení usnesení, kterým byl odkladný účinek přiznán.

[25] Námitky týkající se tvrzené nečinnosti městského soudu v řízení o žalobě stěžovatele vedeném pod sp. zn. 6 A 50/2016 se netýkají projednávané věci, proto k nim Nejvyšší správní soud nepřihlížel.

[26] Stěžovatel dále namítal, že městský soud nerozhodl o jeho návrhu na spojení ke společnému projednání věcí vedených u městského soudu pod sp. zn. 6 A 50/2016 o žalobě stěžovatele a pod sp. zn. 8 Ad 18/2016 o žalobě žalobce. Nejvyšší správní soud konstatuje, že spojení věci ke společnému projednání ve smyslu § 39 odst. 1 s. ř. s. je pravomocí soudu a proti případnému rozhodnutí o spojení věcí ke společnému projednání není kasační stížnost přípustná (srovnej rozhodnutí NSS ze dne 14. 7. 2007, č. j. 2 Afs 3/2003 – 45). Pokud městský soud dospěl k závěru o nevhodnosti spojení uvedených věcí ke společnému projednání, pak z žádného ustanovení soudního řádu správního neplyne jeho povinnost rozhodnout o tomto závěru samostatným usnesením. Mohl tak učinit v samotném rozsudku, avšak nestalo – li se tak, nejedná se o vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[28] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení jako stěžovatel neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce ve věci úspěch měl, a proto mu vůči stěžovateli náleží právo na náhradu nákladů řízení. Náklady spočívají v odměně advokáta žalobce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a činí 3100 Kč. Konání další porady s klientem přesahující jednu hodinu dne 26. 6. 2017 zástupkyně žalobce nedoložila, za tento úkon proto Nejvyšší správní soud odměnu nepřiznal. Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Celkové náklady řízení tak činí 3400 Kč. Protože zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, její odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani. Celkem tedy žalobci náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč. Osoba zúčastněná na řízení je povinna uhradit žalobci uvedenou částku na náhradě nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce.

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

V Brně dne 31. května 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu