

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, zastoupená Mgr. Vítem Brožkem, advokátem se sídlem Na Kovárně 472/8, Praha 10, proti žalovanému: **státní tajemník v Ministerstvu financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o přezkoumání usnesení žalovaného ze dne 3. 10. 2019, č. j. MF-16940/2019/3005 - 36, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2019, č. j. 15 Ad 16/2019 - 12,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nepřípustnost odmítnuta její žaloba proti usnesení žalovaného ze dne 3. 10. 2019. Tímto usnesením bylo podle § 28 odst. 4 ve spojení § 164 odst. 7 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“) zrušeno výběrové řízení vedené pod sp. zn. MFD-16940/2019/3005) na služební místo vrchní ministerský rada. Svoje rozhodnutí odůvodnil žalovaný tím, že k účasti na výběrovém řízení se přihlásily dvě žadatelky, obě uspěly, avšak žadatelka, která byla doporučena jako nejvhodnější k sepsání dohody mezi služebním orgánem a bezprostředně nadřízeným představeným ve smyslu § 28 odst. 3 zákona o státní službě, byla již v mezidobí vybrána na jiné služební místo, takže k sepsání předmětné dohody o výběru nejvhodnějšího žadatele nedošlo. Vydání uvedeného

usnesení bylo podle § 164 odst. 7 zákona o státní službě pouze poznamenáno do spisu, žalobkyně byla o něm vyrozuměna a podle § 76 odst. 5 správního řádu poučena, že proti takovému usnesení není odvolání přípustné.

[2] Městský soud při posouzení věci vycházel z následujícího skutkového stavu. Žalobkyně se zúčastnila výběrového řízení na služební místo vrchní ministerský rada, které bylo vyhlášeno státním tajemníkem v Ministerstvu financí dne 3. 7. 2019. V prvním kole byly vybrány dvě nejvhodnější uchazečky, přičemž žalobkyně byla jednou z nich. Vyrozuměním ze dne 12. 9. 2019 žalovaný sdělil žalobkyni, že na základě dohody státního tajemníka v Ministerstvu financí s bezprostředně nadřízeným představeným byla vybrána jako nejvhodnější druhá žadatelka, která bude v nejbližší době přijata a zařazena na uvedené služební místo. Vzhledem k tomu, že vybraná uchazečka vzala následně svým podáním ze dne 17. 9. 2019 svoji žádost o přijetí do služebního poměru zpět, bylo napadeným usnesením výběrové řízení zrušeno.

[3] Bez ohledu na obsah žalobních námitek se pak městský soud zabýval otázkou přípustnosti žaloby proti tomuto typu rozhodnutí. Vycházel přitom především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016 - 50. Podle tohoto rozsudku *„zákon o státní službě výslovně umožňuje nevybrat žádného uchazeče, pokud se služebnímu orgánu nejeví ani jeden z těch, kteří postoupili do druhého kola, jako vhodný kandidát na dané místo.“* Žalobkyně v prvním kole výběrového řízení uspěla a výběrová komise ji doporučila služebnímu orgánu jako vhodnou uchazečku. Zákon o státní službě však neukládá služebnímu orgánu v případě odstoupení nejvhodnějšího uchazeče vybraného v druhém kole povinnost vybrat namísto něj jiného (zbylého) úspěšného uchazeče z kola prvního. Žalované tedy nelze vytýkat, pokud se rozhodla ve druhém kole nevybrat žádného uchazeče a výběrové řízení zrušit.

[4] 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 není právní nárok. V takovém případě se však podle názoru městského soudu (opírajícího se o konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu) omezuje přezkum rozhodnutí správního orgánu pouze na dodržení procesních pravidel. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2018, č. j. 6 Ads 49/2018 - 30, *„se však postup služebního orgánu podle § 28 odst. 4 zákona o státní službě (tj. ve druhém kole výběrového řízení) neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení by bylo možné v řízení před správním soudem přezkoumat.“*

[5] V této souvislosti se městský soud vyjádřil i k napadeným podkladovým úkonům. Podle jeho názoru žádný z napadených úkonů žalovaného, ani dohoda státního tajemníka v Ministerstvu financí s bezprostředně nadřízeným představeným o výběru jiného nejvhodnějšího uchazeče učiněná v rámci výběrového řízení, nejsou rozhodnutími či úkony, jimiž by byla žalobkyně přímo zkrácena na svých právech a vůči nimž by se mohla domáhat ochrany ve správním soudnictví, ať již žalobou proti rozhodnutí či nezákonnému zásahu. K tomu soud na okraj poznamenal, že namítá-li žalobkyně porušení svých práv z důvodu diskriminace, náleží jí ochrana podle § 16 a § 17 „zákoníku práce z roku 2006“ ve spojení s § 98 zákona o státní službě. Ze všech výše uvedených důvodů proto vyhodnotil podanou žalobu jako nepřípustnou.

[6] Kasační stížnost podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konkrétně namítala, že nesouhlasí s názorem městského

soudu, podle něhož není výběrové řízení řízením podle správního řádu. Podle § 159 odst. 1 písm. a), b) zákona o státní službě se ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují na rozhodování o přijetí do služebního poměru a zařazení na služební místo. Oproti tomu § 164 zákona o státní službě stanoví, že pro výběrové řízení podle tohoto zákona se nepoužije jen § 146 správního řádu, ovšem ostatní ustanovení správního řádu se použít musí.

[7] Stěžovatelka dále zdůraznila, že žalobou bylo napadeno usnesení služebního orgánu ze dne 3. 10. 2019, které se jí týkalo, neboť byla jednou ze dvou úspěšných žadatelek o vstup do služeb státu. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016 - 50, kterým argumentoval městský soud, však dopadá na zcela jiný případ, v němž byla žaloba podána proti vyrozumění o výsledku výběrového řízení. Navíc šlo o výběrové řízení na místo představeného, kdy uchazeč zřejmě již byl zaměstnancem státu, tedy nešlo o výběrové řízení týkající se přijetí do služeb státu, nešlo tam tedy o rozpor s čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Podle názoru stěžovatelky je výše zmiňované rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu financí rozhodnutím vydaným podle správního řádu (v samotném usnesení je odkaz na tento předpis) a jde tedy nepochybně o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[8] Stěžovatelka dále vyjádřila názor, že § 28 odst. 2, 3 a 4 zákona o státní službě je v rozporu s právem každého občana vstoupit do služeb státu za rovných podmínek, neboť rozhodování je ponecháno na subjektivní neomezené libovůli služebního orgánu a jeho bezprostředního nadřízeného. Stěžovatelka má proto za to, že vedle porušení výše zmiňovaného čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech jde v jejím případě i o porušení čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dále čl. 2, odst. 1, 2 a čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny. Vzhledem k rozhodování nikým nevolených úředníků je pak dle jejího názoru narušen i čl. 22 Listiny. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na čl. 95, odst. 2, Ústavy, který umožňuje předložit věc Ústavnímu soudu, pokud obecný soud dojde k závěru, že zákon, jenž má být použit, je v rozporu s ústavním pořádkem. Městský soud se však nesouladem zákona o státní službě s mezinárodními závazky České republiky či s Ústavou či Listinou vůbec nezabýval. Stěžovatelka proto navrhla, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, spornou je především právní otázka, zda usnesení žalovaného ze dne 3. 10. 2019, jež bylo pouze poznamenáno do spisu a jímž bylo zrušeno výběrové řízení na místo vrchního ministerského rady, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a tedy, zda takové usnesení podléhá soudnímu přezkumu, či nikoliv.

[10] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že napadený rozsudek nikde ve svém textu neobsahuje stěžovatelkou soudu podsouvanou tezi, že na výběrové řízení vedené podle zákona o státní službě se vůbec nepoužije správní řád. Stěžovatelka v této části kasační stížnosti přikládá nesprávný význam citaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016 - 50, obsažené v odst. 4 odůvodnění napadeného usnesení, v němž soud poukázal na skutečnost, že řízení ve věcech služebního poměru není primárně vedeno podle správního řádu, ale podle zvláštních ustanovení zákona o státní

službě. V projednávané věci přitom není pochyb o tom, že se pro postupy neupravené zvláštním právním předpisem správní řád použije, jak o tom svědčí explicitní ustanovení § 160 zákona o státní službě a koneckonců i odkaz na příslušné ustanovení správního řádu ohledně nemožnosti odvolání proti tomuto typu rozhodnutí obsažený v napadeném usnesení žalovaného.

[11] Při posuzování sporné právní otázky pak Nejvyšší správní soud vycházel ze své dosavadní judikatury týkající se usnesení, jež se pouze poznamenávají do spisu, především z rozsudku ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 As 217/2017 - 40. Závěry učiněné zde na půdorysu usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu pak považuje za plně přenositelné i na projednávanou věc.

[12] Řízení v této věci bylo zahájeno *ex offo* vyhlášením výběrového řízení na služební místo vrchního ministerského rady státním tajemníkem v Ministerstvu financí dne 3. 7. 2019, právních účinků tento úkon nabyl zveřejněním na úřední desce dne 4. 7. 2019. Z moci úřední se přitom zahajují taková řízení, na kterých existuje určitý veřejný zájem, přičemž jejich zahájení nemusí být v zájmu dotčených osob. Je vždy na uvážení příslušného správního orgánu, zda řízení zahájí, či nikoliv. V průběhu správního řízení se však mohou vyskytnout takové skutečnosti, které brání meritornímu rozhodnutí ve věci. V takovém případě platí obecné pravidlo, že se zahájené řízení zastaví. O zastavení řízení zahájeném *ex offo* se v souladu s § 66 odst. 2 správního řádu vydává usnesení, které se pouze poznamená do spisu. Toto usnesení se neoznamuje podle § 72 správního řádu, ale účastníci se o něm pouze vhodným způsobem vyrozumí. Proti takovému usnesení se proto podle § 76 odst. 5 správního řádu nelze odvolat ani podat rozklad.

[13] Tím, že bylo správní řízení zahájeno *ex offo*, respektive že toto řízení běží, nejsou práva či povinnosti účastníka řízení ještě nijak dotčena, k zásahu do práv může dojít toliko vydáním meritorního rozhodnutí, neboť pouze jím se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech, případně deklaruje právní stav. Dojde-li tedy k zastavení správního řízení zahájeného *ex offo* před vydáním meritorního rozhodnutí, na práva a povinnosti účastníka to nemá žádný vliv. Právě tato skutečnost je důvodem, proč zákonodárce zakotvil pro tyto případy jako formu rozhodnutí usnesení, které se pouze poznamená do spisu, tedy takový typ rozhodnutí, které se účastníkům neoznamuje a není proto ani možné podat proti němu odvolání. Ve zmiňovaném rozsudku ze dne 6. 12. 2018, č. j. 3 Ads 217/2017 – 40, tak Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*usnesení vydané podle § 66 odst. 2 správního řádu je ze své povahy vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, neboť nemůže za žádných okolností zasáhnout do práv účastníků řízení.*“ Uvedený závěr pak obstál i v rámci přezkumu v řízení před Ústavním soudem, kdy ústavní stížnost podanou proti výše uvedenému rozsudku tento soud svým usnesením ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 705/19 jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

[14] V projednávané věci sice nedošlo formálně k zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, avšak jen z toho důvodu, že zvláštní právní úprava obsažená v § 164 odst. 7 zákona o státní službě musela reagovat na skutečnost, že výběrové řízení je oficiálně vyhlašováno a mělo by tedy být v případě nemeritorního rozhodnutí i oficiálně zrušeno. V tomtéž ustanovení je však také uvedeno, že i zde se rozhoduje formou usnesení, jež se pouze poznamená do spisu, takže procesní režim i právní účinky jsou stejné, jako výše popsané. Tomu ostatně svědčí jak použití ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu, tak podpůrně i ustanovení § 23 odst. 2 zákona o státní službě, které výslovně uvádí, že na

přijetí do služebního poměru, zařazení na služební místo a na jmenování na služební místo představeného není nárok. Zrušením výběrového řízení (jež má ve výsledku stejné právní účinky jako zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu) tak nemůže být do práv účastníka řízení nijak zasaženo. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem uzavírá, že napadené usnesení o zrušení výběrového řízení na místo vrchního ministerského rady není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť nezakládá, nemění ani neruší práva či povinnosti účastníků, a tudíž je podle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

[15] Nejvyšší správní soud se dále zabýval i námitkou stěžovatelky, že právní úprava obsažená v § 28 odst. 2 až 4 zákona o státní službě je v rozporu s čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a také s Ústavou a Listinou. K tomu uvádí následující. Podle čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a lidských právech uveřejněného pod. č. 120/1976 Sb. (dále jen „Pakt“) má každý občan právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. Podle čl. 2, bod 1, každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje respektovat práva uznaná v tomto Paktu a zajistit tato práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícím jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národnostního nebo sociálního původu, majetku, rodu nebo jiného postavení.

[16] Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

[17] Podle čl. 21 odst. 4 Listiny mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

[18] Z kasační stížnosti (ale ani z žaloby) není zcela zřejmé, v čem stěžovatelka rozpor uváděných ustanovení zákona o státní službě s mezinárodními závazky či s Ústavou nebo Listinou spatřuje. Primárním cílem čl. 25 písm. c) Paktu je zajistit rovný přístup občanů k výkonu veřejných funkcí při dodržení zákazu diskriminace z důvodů uvedených především v čl. 2. Uvedené ustanovení se pak promítá do vnitrostátní úpravy ve výše citovaném čl. 21 odst. 4 Listiny. Žádné z uvedených ustanovení však nekonstituuje nárok na výkon veřejné funkce, jejich smyslem je pouze zajistit rovnost přístupu, nikoliv garantovat výsledek.

[19] Stěžovatelka ani v jednom ze svých podání neuvedla, v čem spatřuje nerovnost při posuzování uchazečů z hlediska čl. 2 Paktu, eventuálně čl. 21 odst. 4 Listiny, ostatně pokud by nějaké důvody předestřela, byla v tomto směru městským soudem správně odkázána na řízení ve věcech občanskoprávních. Přestože argumentuje diskriminací, spíše než proti nerovnému přístupu k uchazečům směřují její výhrady proti právní úpravě postupu státu ve výběrovém řízení, jež nezaručuje přijetí uchazeče do služebního poměru ani tehdy, když úspěšně postoupil do druhého kola výběrového řízení ve smyslu § 28 odst. 2 zákona o státní službě a na místo již není další vhodný kandidát. Jak ovšem bylo uvedeno již výše, nárok na přijetí do veřejných služeb z mezinárodních závazků České republiky, či z Ústavy nebo Listiny pro občany nevyplývá a ustanovení § 28 zákona o státní službě tak nemůže být v tomto bodě s ústavním pořádkem v rozporu. Stejně tak není zřejmé, s jakou právní normou by měla být v rozporu skutečnost, že k přijetí uchazeče do služebního

poměru je zapotřebí dohody mezi služebním orgánem a jeho bezprostředně nadřízeným představeným. Státní správa je i po personální stránce budována hierarchicky a požadovaný souhlas nadřízeného s přijetím uchazeče do služebního poměru je logický, funkční a odpovídající nastavení systému.

[20] Nejvyšší správní soud přitom nesdílí názor stěžovatelky, že pro nedostatek předepsané procedury je zde dán prostor pro *„libovůli nikým nevolených úředníků“*. Dohoda o výběru nejvhodnějšího uchazeče mezi služebním orgánem a bezprostředně nadřízeným představeným je písemná, tudíž kontrolovatelná, v projednávané věci byla ohledně vítězné uchazečky uzavřena dne 12. 9. 2019 a je součástí spisu. Stejně tak je ve spisu založena i vnitřní korespondence (přípisy ze dne 18. 9. 2019 a 27. 9. 2019) příslušných odborů Ministerstva financí ve věci případné dohody týkající se stěžovatelky z doby poté, co vítězná uchazečka z výběrového řízení odstoupila. Zde k uzavření dohody mezi příslušnými funkcionáři nedošlo, důvody jsou transparentně uvedeny. Rovněž následné usnesení o zrušení výběrového řízení je písemné, obsahuje odůvodnění a stěžovatelka, jak bylo rozebráno již výše, byla s jeho obsahem seznámena formou vyrozumění. Ať již v případě meritorního rozhodnutí, anebo v případě zrušení výběrového řízení jsou však neúspěšní uchazeči chráněni pouze v rozsahu uvedeném v odstavci [18], tedy pouze před nerovným zacházením v jeho průběhu. Vše výše uvedené však již v zásadě bylo judikováno Nejvyšším správním soudem v „precedentním“ rozsudku ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016 - 50, právě o tento rozsudek se přitom městský soud ve svém usnesení opíral a z jeho závěrů vycházel. Rozdílné skutkové okolnosti případu, na něž poukazuje stěžovatelka, přitom nehrály žádnou roli, neboť posuzovaná otázka rozsahu právní ochrany neúspěšných uchazečů byla stejná. Závěry zde uvedené pak byly aprobovány i Ústavním soudem v jeho usnesení ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 213/18.

[21] Namítá-li pak stěžovatelka, že se městský soud s její námitkou ohledně souladu zákona o státní službě s Paktem, Ústavou a Listinou nevypořádal, lze jí dát za pravdu v tom, že tak neučinil zcela explicitně. Sama tato skutečnost však zákonnost napadeného usnesení nijak neovlivnila. Městský soud při svém rozhodnutí cele vycházel z výše citovaného a na věc přiléhavého rozsudku desátého senátu Nejvyššího správního soudu, který se výkladem sporného ustanovení § 28 zákona o státní službě zabýval, a to i z hlediska možné diskriminace uchazečů. Jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, Ústavní soud pak shledal jeho výklad ústavně konformním, a to dokonce do té míry, že ústavní stížnost proti němu podanou jako zjevně neopodstatněnou odmítl. Pokud se tedy městský soud se závěry zde obsaženými v plném rozsahu ztotožnil, implicitně tím odpověděl i na námitku stěžovatelky.

[22] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadené usnesení městského soudu je zákonné, kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[23] Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalovaný byl ve věci úspěšný, nevznikly mu však náklady přesahující běžný rámec jeho úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 6. června 2022

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu