

VÝBĚROVÉ ŘÍZENÍ DLE SLUŽEBNÍHO ZÁKONA

JUDr. PETRA HLUŠIČKOVÁ, Mgr. ŠÁRKA CHYLÍKOVÁ,
Mgr. PETR POLJANSKÝ, Mgr. PETRA SPEVÁKOVÁ


Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“), obsahuje mnoho nejednoznačných ustanovení a v mnoha aspektech vyvstává při jeho výkladu i praktické aplikaci řada otázek. Jednou z oblastí, při jejímž výkladu se objevují názorové diskrepance, je i oblast výběrového řízení, konkrétně pak povaha vyrozumění žadatele o neúspěchu ve výběrovém řízení. Jde o otázku aktuální nejen pro žadatele, ale i pro služební úřady, které vypisují desítky výběrových řízení. Autoři tohoto článku se ve své praxi setkali s názorem, že vyrozumění, kterým se dle § 164 odst. 4 služebního zákona písemně sděluje výsledek výběrového řízení žadateli, má povahu správního rozhodnutí, a lze se tudíž proti němu bránit správní žalobou dle zákona č. 50/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“). S tímto názorem se však autoři článku neztotožňují, přičemž cílem tohoto článku je seznámit širší veřejnost s oběma názory a především s rozhodnutím krajského soudu a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) o kasační stížnosti, jež dávají na nastolenou otázku jednoznačnou odpověď.

VYROZUMĚNÍ JAKO PŘEDMĚT SPORU

Základem sporu projednávaného u výše uvedených soudů bylo výběrové řízení na služební místo představeného dle § 188 odst. 6 služebního zákona, v němž jediný žadatel v řízení uspěl, nicméně služební orgán tohoto žadatele na služební místo nevybral, o čemž ho následně písemně vyrozuměl. Žadatel podal proti vyrozumění správní žalobu ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS, kterou se domáhal jeho zrušení. V žalobě argumentoval tím, že se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu, tedy o individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Podle jeho názoru vyrozumění splňovalo formální i materiální náležitosti rozhodnutí uvedené v § 67 a 69 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, když z něj bylo zcela zřejmé, kdo a kdy jej vydal, vůči komu směřuje a či práva a povinnosti upravuje a v jaké věci a jakým způsobem bylo rozhodnuto. Absence odůvodnění nebyla podle něj na překážku vzhledem k tomu, že lex specialis (služební zákon) v dané záležitosti povinnost odůvodnit rozhodnutí neupravuje. Žadatel sice v žalobě uznal, že na přijetí do služebního poměru není nárok, nikoliv však v případě výběrových řízení podle ustanovení § 188 odst. 6 služebního zákona, které podle jeho názoru slouží k potvrzení představených v jejich stávajících funkcích, zejména za předpokladu, když se jedná o jediného a současně nejhodnějšího žadatele.

Autoři článku od počátku zastávali názor, že žalobu ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS nelze proti dokumentu označenému jako „vyrozumění“ uplatnit, neboť se nejedná o správní rozhodnutí, ale pouze o vyrozumění služebního orgánu o nepřijetí žadatele do služebního poměru. Dle jejich názoru to plyne z § 164 odst. 4 služebního zákona





a konkrétně pak z Metodického pokynu náměstka vnitra pro státní službu č. 6/2015, kterým se stanoví podrobnosti k provádění výběrových řízení na obsazení služebních míst státních zaměstnanců a představených (ve znění 1. aktualizace ze dne 21. prosince 2015 č. j. MV-120818-2/OSK-2015), především ze článku 22 uvedeného Metodického pokynu, dle kterého „ostatní úspěšné žadatele, kteří však nebyli na základě dohody služebního orgánu a bezprostředně nadřízeného představeného vybráni k obsazení služebního místa, služební orgán vyrozumí o tom, že na základě uvedené dohody bude služební místo obsazeno jiným žadatelem – rozhodnutí o nepřijetí do služebního poměru se nevydává“. Jediná správní rozhodnutí, která v souvislosti s výběrovým řízením správní orgán vydává, jsou rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, rozhodnutí a zařazení na služební místo státního zaměstnance a jmenování na služební místo představeného, přičemž tato rozhodnutí přímo upravuje i zákon o státní službě. V případě, že by mělo být vyrozumění zasláné nevybranému žadateli považováno za správní rozhodnutí, zákonodárce by to zcela jistě tak jako na jiných místech zákona o státní službě neopomněl explicitně uvést a rovněž by upravil i možnost podat proti takovému rozhodnutí opravný prostředek. Nadto lze namítnout, že ze samotné povahy vyrozumění, resp. z obsahu jeho sdělení, zcela jasně vyplývá, že ho nelze napadnout žádným opravným prostředkem, neboť se zde jedná o právo služebního orgánu svobodně uvážit, zda žadatele na služební místo vybrat či nevybrat. Lze mít za to, že soud ani objektivně nemůže zkoumat veškeré důvody a úvahy, které vedly představeného služebního úřadu k nevybrání žadatele na příslušné služební místo, a to mimo jiné proto, že kompetence vedoucího služebního úřadu využít při výběru vhodného žadatele na služební místo volního uvážení je stanovena zákonem.

VYJÁDRĚNÍ KRAJSKÉHO SOUDU

Krajský soud, který o žalobě proti vyrozumění rozhodoval v prvním stupni, tuto žalobu odmítl s poukazem na její nepřijetost. Konstatoval, že předmětné vyrozumění nemá formální strukturu rozhodnutí, neobsahuje výrok ani odůvodnění a po formální stránce se zjevně jedná o jiný akt správního orgánu, kterým služební orgán dal žadateli najevo výsledek svého rozhodování o obsazení nebo neobsazení služebního místa. Zároveň krajský soud připomněl aktuální judikaturu NSS uplatňovanou při hodnocení úkonů veřejné správy, která stanoví kritéria, jež musí úkon veřejné správy splňovat, aby se jednalo o rozhodnutí: 1) existence konkrétního individualizovaného adresáta takového vrchnostenského aktu, 2) úkon orgánu veřejné správy zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jako konkrétní práva, 3) úkon orgánu veřejné správy je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy, 4) úkon orgánu veřejné správy je vydán správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, 5) úkon veřejné správy je komunikovatelný adresátovi. Současně s tím vyslovil názor, že v daném případě jsou splněna kritéria ad 1) a 5). Co se týče kritéria uvedeného pod bodem 2), pak krajský soud konstatoval, že z hmotného práva žadateli nevyplývá žádné právo, které by mohl v řízení nárokovat, a zásadně odmítl domněnku žadatele, že by v případě výběrových řízení podle § 188 odst. 6 služebního zákona vyplývala z uvedeného ustanovení garance trvání služebního poměru ze zákona a že tato řízení mají být spíše potvrzením ve stávajících vedou-

cích funkcích. Dle krajského soudu také ze služebního zákona nijak nevyplývá, že by měl kdokoli (tedy ani úspěšní žadatelé doporučení výběrovou komisí) nárok na přijetí do služebního poměru. Pro věc má zásadní význam závěr krajského soudu ve vztahu ke kritériu ad 3) a 4), dle kterého se v dané věci nejedná o úkon orgánu veřejné správy, který je vydán správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti. Úprava § 28 služebního zákona předpokládá pro případy negativního rozhodnutí služebního orgánu o všech vybraných (jediném vybraném) žadatelích v odst. 5 zrušení výběrového řízení a vypsání nového. Samotná úprava o přijímání do služebního poměru ve služebním zákoně upravuje specificky pouze rozhodnutí o přijetí do služebního poměru a jeho náležitosti, nikoli negativní rozhodnutí. Krajský soud rovněž zhodnotil výběrové řízení jako dvoustupňové: jako řízení před výběrovou komisí (její rozhodnutí se projevuje v protokole o průběhu a výsledku výběrového řízení a je proti němu přípustný opravný prostředek – námitky), na které navazuje rozhodování služebního orgánu, který ze žadatelů komisí doporučených buď vybere jednoho, o jehož přijetí do služebního poměru rozhodne rozhodnutím, nebo nevybere žádného a § 28 služebního zákona předpokládá pro tento případ zrušení výběrového řízení a vypsání nového. Je tedy patrné, že konečné rozhodnutí o tom, zda bude služební místo obsazeno, nebo bude výběrové řízení zrušeno, je na služebním orgánu, který není rozhodnutím komise nijak vázán, a jediným, služebním zákonem formálně upraveným řízením je postup výběrové komise a opravné prostředky proti jejímu rozhodnutí; v případě volby služebním orgánem není tento proces služebním zákonem nikterak formalizován. Dále krajský soud připomíná, že služební zákon ani výslovně neukládá povinnost vyrozumět žadatele vybraného výběrovou komisí o tom, že nebyl služebním orgánem na služební místo vybrán.

VYROZUMĚNÍ NENÍ ROZHODNUTÍM

Proti výše uvedenému rozhodnutí krajského soudu podal žadatel kasační stížnost, kterou NSS shledal nedůvodnou a jako takovou zamítl. Současně se ztotožnil s argumentací krajského soudu a s tím, že vyrozumění není správním rozhodnutím. Zevrubněji se NSS věnoval dvěma aspektům, a to výběrovému řízení a pojmu rozhodnutí. Výběrové řízení znovu zevrubně popsal jako dvoukolové, přičemž konstatoval, že ze znění zákona plyne, že první a druhou fází výběru žadatele nelze zaměňovat. První fáze dle NSS spočívá ve výběru nejkompetentnějších žadatelů o přijetí do služebního poměru na základě objektivních kritérií; druhá fáze slouží k tomu, aby si služební orgán vybral takového z žadatelů, se kterým se mu bude nejlépe spolupracovat. Služební orgán tak při výběru bude hledět nejen k odbornosti žadatelů, ale může se rozhodnout i podle jejich osobnosti a povahových vlastností. Co se týče pojmu „rozhodnutí“ a jeho vymezení, NSS vyvrací žadatelovu domněnku, že podstatným není nedostatek formy, ale to, že vyrozumění zkrátilo stěžovatele na právech (neboť jde o sdělení, že nebude jmenován na dané služební místo). Zároveň však připomíná značnou volnost služebního orgánu při výběru vhodného žadatele a dodává, že pokud by žadatel měl veřejné subjektivní právo být vybrán, pak by vyrozumění muselo být přezkoumatelné jako rozhodnutí. Vyrozumění je zde však čistě faktickým úkonem, neformálním aktem.





Autoři článku závěrem upozorňují na jistou podobnost služebních vztahů se vztahy pracovněprávními, kdy v rovině soukromoprávních výběrových řízení si nelze představit situaci, kdy by se neúspěšný kandidát na určitou pracovní pozici domáhal u soudu určením toho, že právě on je nejlepším možným uchazečem a má být na dané pracovní místo vybrán, přičemž by tvrdil, že na toto má právní nárok. Navíc zdaleka není pravidlem, že by se neúspěšným kandidátům, kteří se zúčastnili výběrového řízení na danou pracovní pozici, vždy oznamovalo, že vybrání nebyli a přednost byla dána někomu jinému, ačkoli se to může jevit jako vhodné. Nelze tedy zaujmout stanovisko, že žadatelé o přijetí do služebního poměru mají oproti uchazečům ve výběrovém řízení na pracovní pozici nějaké výsostné postavení nebo jim jsou přiznávána nějaká speciální práva, která by jim zaručovala, že budou vybráni a přijati. Ať se jedná o služební orgán nebo kteréhokoliv jiného zaměstnavatele, rozhodnutí, kterého uchazeče vybrat, bude vždy na něm a není možné dojít k závěru, že by soud mohl jeho vůli nahradit. ■

Autoři článku pracují v odboru právním ČSSZ.

KNIHOVNIČKA

● ÚZ č. 1250 – ÚČETNICTVÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU 2018

NOVINKA

Vydal Sagit, a. s., 336 stran, 149 Kč

Publikace obsahuje kompletní soubor právních předpisů regulujících účetnictví veřejných institucí. K 1. lednu 2018 došlo zejména ke změně účetní vyhlášky č. 410/2009 Sb., technické vyhlášky o účetních záznamech, konsolidační vyhlášky státu a vyhlášky o inventarizaci majetku a závazků.

● ÚZ č. 1243 – CESTOVNÍ NÁHRADY, ODMĚŇOVÁNÍ V PODNIKATELSKÉ SFÉŘE 2018

NOVINKA

Vydal Sagit, a. s., 112 stran, 69 Kč

Od roku 2018 obsahuje tato publikace nejen všechny aktuální předpisy k cestovním náhradám, ale i k obdobným náhradám a náležitostem některých profesí, jako jsou příslušníci bezpečnostních sborů, soudci, státní zástupci a představitelé státní moci. Druhá část publikace obsahuje právní předpisy k odměňování v podnikatelské sféře vč. novelizovaného nařízení vlády o minimální mzdě.

● ÚZ č. 1236 – ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ 2018

NOVINKA

Vydal Sagit, a. s., 240 stran, 109 Kč

Soubor 18 předpisů z oblasti veřejného zdravotního pojištění a zdravotních pojišťoven. Od posledního vydání došlo zejména ke změnám zákona o veřejném zdravotním pojištění, zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, zákonů o zdravotních pojišťovnách a ke změnám některých prováděcích předpisů. Poslední změny předpisů jsou vyznačeny tučným písmem, odkazy na související předpisy jsou plně citovány.