22. 9. 2025

ID: 120090

Veřejná funkce

Ředitel sekce územního pracoviště finančního úřadu je veřejnou funkcí. Čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 21 odst. 4 Listiny i čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a poltických právech proto vyžaduje, aby splnění kritérií rovného přístupu k veřejným funkcím bylo soudně přezkoumatelné. Postup služebního orgánu ve výběrovém řízení na volné služební místo podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, je omezen přinejmenším ústavními požadavky na výkon veřejné moci, jako je zákaz zneužití pravomoci či jiné svévole (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), zákaz diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny) nebo povinnost respektovat základní práva jednotlivce a šetřit jejich podstatu a smysl (čl. 1 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny). Dodržení těchto pravidel musí být pod kontrolou soudní moci. Ochrana cestou antidiskriminační žaloby pro své úzké věcné vymezení a funkční omezení nedostačuje.

(Nález Ústavního soudu České republiky sp.zn. I.ÚS 830/24 ze dne 23.7.2025)

Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti Ing. K.T., zastoupeného Mgr. P.Č., advokátem se sídlem P., proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 444/2021-42 ze dne 22. 1. 2024, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a generálního ředitele Generálního finančního ředitelství jako vedlejšího účastníka řízení, tak, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 444/2021-42 ze dne 22. 1. 2024 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Návrh na zrušení tohoto rozsudku se zamítá.

Z odůvodnění

I. Vymezení podstaty věci a předchozí průběh řízení

1. Stěžovatel se před správními soudy domáhal zrušení rozhodnutí služebního orgánu o převedení na jiné služební místo, které služební orgán vydal v návaznosti na výsledek výběrového řízení podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Ústavní soud se zde zabýval otázkou, jestli závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož se postup služebního orgánu ve druhém kole výběrového řízení neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení by mohly přezkoumat správní soudy, odpovídá ústavním požadavkům plynoucím z práva na soudní ochranu a rovný přístup k veřejným funkcím.

2. Stěžovatel pracoval jako ředitel sekce Územního pracoviště Příbram na Finančním úřadu pro Středočeský kraj (služební místo představeného). Od ledna 2015 vstoupil v účinnost nový zákon o státní službě, na základě kterého byla na vybraná místa vyhlášena výběrová řízení (tzv. přesoutěžení). V prosinci 2015 vyhlásil ředitel Generálního finančního ředitelství (GFŘ) podle § 188 odst. 6 zákona o státní službě výběrové řízení také na místo stěžovatele. Ve výběrovém řízení komise vybrala dva nejvhodnější uchazeče - stěžovatele a Ing. Petra Šebka. Generální ředitel GFŘ a ředitel Finančního úřadu pro Středočeský kraj následně uzavřeli dohodu dle § 28 odst. 2 zákona o státní službě, že na služební místo vybírají Ing. Petra Šebka (a nikoliv stěžovatele).

3. Ředitel Finančního úřadu pro Středočeský kraj v návaznosti na výsledek výběrového řízení rozhodl 23. 6. 2016 o převedení stěžovatele na služební místo odborného rady v Praze. Stěžovatel však proti

tomuto rozhodnutí brojil odvoláním (zamítnutým ředitelem GFŘ) a následně správní žalobou. V ní předně namítal, že nebyly splněny podmínky pro převedení na jiné místo, protože se jím dosud zastávané služební místo neuvolnilo - stěžovatel ve výběrovém řízení uspěl a měl tak ve funkci pokračovat. Výběrové řízení bylo podle stěžovatele vedeno na politické zadání a představovalo zneužití zákona k netransparentní realizaci politické libovůle. Dále tvrdil další pochybení služebního orgánu ve výběrovém řízení i v řízení o převedení na jiné služební místo. Zejména upozorňoval na to, že ho služební orgán převedl na pro něj zcela nevhodné místo v 80 kilometrů vzdálené Praze.

4. Krajský soud rozsudkem č. j. 48 A 115/2016-102 žalobě částečně vyhověl, neboť se správní orgány nedostatečně vypořádaly s námitkou týkající se nevhodnosti místa nového působiště z důvodu vzdálenosti od stěžovatelova bydliště. Ve zbytku ale krajský soud stěžovatelovým námitkám nepřisvědčil a odkázal zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 Ads 316/2016-50 (JUDr. Zdeněk Man), podle kterého žadatelům o služební místo představeného nesvědčí veřejné subjektivní právo být vybrán, které by mohlo být chráněno žalobou ve správním soudnictví.

5. Ředitel GFŘ změnil své rozhodnutí tak, že se stěžovatel převádí na služební působiště v Příbrami. Také toto rozhodnutí stěžovatel napadl žalobou, kterou krajský soud rozsudkem č. j. 55 Ad 3/2019-85 zamítl. Formální pochybení, která shledal, nemají podle krajského soudu vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Ohledně dalších námitek souvisejících s výběrovým řízením poukázal krajský soud opět na svůj první rozsudek, jehož závěry nemá s ohledem na rozsudek ve věci JUDr. Zdeněk Man a navazující judikaturu důvod měnit. Podle krajského soudu byly dány podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí, neboť byly splněny předpoklady pro rozhodnutí o převedení stěžovatele na dané služební místo. O umístění na služební působiště v Příbrami, kde žalobce vykonával službu již před převedením, stěžovatel podle krajského soudu celou dobu usiloval.

6. Nejvyšší správní soud (NSS) pak napadeným rozsudkem zamítl i stěžovatelovu kasační stížnost. Ztotožnil se s argumentací krajského soudu, na jehož závěry z velké části odkázal. Podle NSS stěžovatel zopakoval mnohé námitky, s nimiž se už krajský soud vypořádal; stěžovatel navíc neexistenci či neplatnost rozhodnutí o jmenování jiného uchazeče na jeho dosavadní služební místo před správními orgány výslovně nenamítal. NSS zopakoval závěry z rozsudku JUDr. Zdeněk Man, podle kterého se postup služebního orgánu při výběru uchazeče ve druhém kole neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení by bylo možné přezkoumat v řízení před správním soudem. Pokud by služební orgán porušoval základní práva uchazečů o služební místo tím, že by postupoval diskriminačně, náleží stěžovateli ochrana před diskriminací podle § 16 a § 17 zákoníku práce (a tedy antidiskriminačního zákona). Podle NSS je rozsudek JUDr. Zdeněk Man na danou věc použitelný a nelze jeho závěry (a právní úpravu) obcházet tím, že by si správní soudy v tomto typu řízení námitky týkající se výběrového řízení posoudily jako předběžnou otázku.

II. Argumentace stěžovatele

7. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že závěr, podle kterého je rozhodování o obsazování služebních míst podle zákona o státní službě vyňato z jakékoli soudní ochrany, porušuje jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 Listiny, právo na přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a právo na rovné zacházení podle čl. 3 Listiny.

8. Stěžovatel shrnuje dosavadní judikaturu NSS a uvádí, že podobně jako tomu je např. v přezkumu žádosti o víza či o státní občanství, je možné i v případě obsazování volných služebních míst přezkoumávat, zda písemná dohoda služebního orgánu a bezprostředně nadřízeného představeného neporušila zákaz libovůle, zákaz diskriminace, zásadu rozhodovat o obdobných věcech obdobně a jiná pravidla vyplývající ze základních hodnot demokratického právního státu. Tento přezkum lze podle něj učinit i v žalobě proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo, neboť toto rozhodnutí

je nutným následkem obsazení původního služebního místa na základě výběrového řízení. V tomto ohledu odkazuje také na rozsudek NSS č. j. 8 Ads 301/2018-45, podle kterého je systemizace a změna organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona o státní službě závazným podkladem pro rozhodnutí ve věcech služby, který soud přezkoumá v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v žalobě proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa. Stěžovatel odkazuje také na argument NSS z tohoto rozsudku, podle kterého není přípustné, aby se stěžovatel nikdy nemohl domoci ochrany proti případné nezákonné systemizaci služebních míst.

9. Stěžovatel dále nepovažuje za přiléhavou paralelu mezi obsazením služebního místa a výběrem zaměstnanců zaměstnavatelem, protože zákon o státní službě je předpisem veřejnoprávním a důvodem jeho přijetí bylo právě odpoutání této materie od pracovního práva, které bylo vnímáno tak, že neposkytuje garanci proti svévoli nadřízených a proti politizaci státní služby. Argument, že státního zaměstnance nelze nutit, aby spolupracoval s někým, s kým spolupracovat nechce, podle stěžovatele odporuje zbytku zákona o státní službě. Správní soudy svou dosavadní rozhodovací praxí podle stěžovatele nechávají velký prostor pro politizaci, svévoli či klientelismus.

10. Stěžovatel poté přináší další námitky, které formuluje jako alternativní, tj. pro případ, že by Ústavní soud neshledal důvodné shora uvedené námitky. Zmiňuje mnohá formální pochybení služebního orgánu, která podle něj nasvědčují zneužití práva, a také navrhuje nový výklad přechodných ustanovení zákona o státní službě. Tento výklad by vedl k tomu, že pokud by stávající představený (tj. představený před účinností zákona o státní službě) uspěl již v prvním kole výběrového řízení, je na svém služebním místě potvrzen a druhé kolo už se ani nekoná. Takový výklad podle stěžovatele představuje jediný možný, který je v souladu s čl. 21 odst. 4 Listiny.

11. Stěžovatel navrhuje, aby Ústavní soud vyslovil, že napadeným rozsudkem NSS byla porušena jeho základní práva podle čl. 3, čl. 21 odst. 4 a čl. 36 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (Pakt), a aby napadený rozsudek NSS zrušil.

III. Vyjádření a replika

12. Nejvyšší správní soud navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou; tvrzených zásahů do stěžovatelových základních práv se nedopustil. Poukazuje na to, že se stěžovatel v ústavní stížnosti věnuje převážně argumentaci, která nebyla předmětem posouzení v řízení o kasační stížnosti. Pokud chtěl stěžovatel zpochybňovat skutečnost, že nebyl vybrán na služební místo představeného, měl zpochybňovat jiné akty služebních orgánů, než napadá nyní. Posouzení postupu služebního orgánu ve výběrovém řízení jako předběžné otázky by znamenalo obcházení zákonné úpravy a závěrů vyslovených v rozsudku JUDr. Zdeněk Man. Z něj navíc podle NSS neplyne, že by dotčená osoba neměla žádnou možnost soudní ochrany, neboť má možnost domoci se ochrany před diskriminací před civilními soudy. NSS navíc uvádí, že uvedený rozsudek NSS obstál v ústavněprávním přezkumu (usnesení sp. zn. II. ÚS 213/18).

13. Rozsudek NSS, na který odkazuje stěžovatel a podle kterého je systemizace služebních míst přezkoumatelná jako závazný podklad rozhodnutí o odvolání ze služebního místa, považuje za nepřiléhavý na danou věc, neboť rozhodnutí o výběru jiného žadatele na služební místo nemá povahu závazného podkladu.

14. Krajský soud rovněž považuje ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou. Upozorňuje, že stěžovatel právem na přístup k veřejným funkcím ve vztahu k danému služebnímu místu ani nedisponuje, protože služební poměr státních zaměstnanců podle usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2301/20 nelze považovat za výkon veřejné funkce. Krajský soud dále poukázal na judikaturu správních soudů, kterou potvrdil i Ústavní soud. Má za to, že pokud by Ústavní soud zvažoval odklon od svých předchozích právních závěrů, mělo by se připuštění soudního přezkumu výběrového řízení

stát v žalobě proti nezákonnému zásahu, za který by žalobce označil právě postup ve výběrovém řízení. V posuzovaném řízení však stěžovatel napadá rozhodnutí o převedení na jiné služební místo, a proto se námitky uplatněné v ústavní stížnosti s předmětem nynějšího řízení míjejí.

15. Generální ředitel GFŘ také navrhuje ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítnout, případně zamítnout. Správní soudy podle něj rozhodly v souladu se svou ustálenou judikaturou, která je konzistentní a logická. Možná diskriminace či svévole je podle generálního ředitele přezkoumatelná před civilními soudy. Navíc má za to, že stěžovatel zcela pomíjí skutečnost, že součástí výběrového procesu je snaha vybrat takového uchazeče, který se jeví na danou pozici nejvhodnějším, a to při důkladném posouzení veškerých personálních aspektů. Stěžovatelem navrhovaný výklad přechodných ustanovení zákona o státní službě podle generálního ředitele nemá oporu v zákoně a prakticky by znemožňoval transparentní výběr představených. V dalším se generální ředitel ztotožňuje se závěry správních soudů.

16. Stěžovatel v replice uvádí, že nežádá "absolutizaci transparentnosti" výběru uchazečů a rozumí vyvažování protichůdných zájmů. Neomezené právo negativní volby služebního orgánu však podle něj není přípustné. Má za to, že antidiskriminační žalobu před civilními soudy podat nemohl, protože by se jeho případ nevešel mezi diskriminační důvody podle antidiskriminačního zákona. Navíc ne každá svévole či libovůle je diskriminací, natož pak diskriminací podle antidiskriminačního zákona. Poukazuje také na judikaturu NSS, podle které stěžovatel nemohl napadnout ani jiný akt služebního orgánu, případně ani podat jiný žalobní typ. NSS podle stěžovatele tuto vlastní judikaturu nereflektuje a neuvádí, jaký přesně jiný žalobní typ měl zvolit. K námitce NSS, že jsou v ústavní stížnosti uvedeny nové skutečnosti, které nebyly předmětem kasační stížnosti, podotýká, že jádro právní argumentace zůstalo stejné. Dodává, že usnesení Ústavního soudu, na něž poukazuje NSS, nejsou závazná a nálezem se danou problematikou Ústavní soud dosud nezabýval.

IV. Procesní předpoklady řízení

17. Veškeré procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem jsou splněny. Nikdo z účastníků či vedlejších účastníků to ani nerozporuje.

V. Posouzení Ústavním soudem

18. Návrh stěžovatele je důvodný. Ústavní soud níže nejprve objasní, proč je ředitel sekce finančního úřadu veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny i výkonem veřejné služby ve smyslu čl. 25 písm. c) Paktu (V. 1.) a vysvětlí, co z tohoto závěru plyne ve světle požadavků na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny (V. 2.). Následně optikou těchto východisek zdůvodní, že závěry NSS o nepřezkoumatelnosti výběrového řízení odporují ústavnímu pořádku (V. 3.). V závěru se pak Ústavní soud věnuje procesní pasti, do které stěžovatele ženou správní soudy (V. 4.), a vypořádá se zbývajícími námitkami stěžovatele (V. 5.).

V. 1. Ředitel sekce územního pracoviště finančního úřadu je veřejnou funkcí

19. Podle čl. 21 odst. 4 Listiny mají občané "za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím". Obsahem práva na rovný přístup k veřejné funkci je především zákaz libovůle při vstupu do veřejné funkce, jakož i při zbavení takto nabyté funkce (Bartoň, M. Čl. 21. In: Husseini, F., Bartoň, M, Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. C. H. Beck, 2021, marg. č. 111; srov. Molek P. Politická práva, Wolters Kluwer, 2014, s. 534 až 535).

20. Tomuto základnímu právu proto odpovídá povinnost orgánů veřejné moci zajišťovat občanům rovné podmínky pro přístup k těmto funkcím (zejména v procesu jejich obsazování) a také nezákonně nenarušovat jejich výkon (srov. nález sp. zn. II. ÚS 53/06). Proces jejich obsazování se musí řídit

předem danými pravidly a musí být prost diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny), zneužití pravomoci (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) či jiné svévole (čl. 1 Ústavy, čl. 1 Listiny). Uvedené právo nelze redukovat na pouhou možnost ucházet se o veřejnou funkci (viz nálezy sp. zn. I. ÚS 2033/23, body 36 až 37; a II. ÚS 53/06).

21. Zákon v některých případech označuje výkon určité činnosti za veřejnou funkci výslovně - tzv. formální kritérium; viz např. § 8 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv nebo § 12e odst. 1 zákona o zpravodajských službách. Častěji je však třeba vyhodnotit povahu dané funkce podle jejího obsahu a účelu, tedy podle materiálních kritérií. Ústavní soud v minulosti za "jinou veřejnou funkci" označil pozici soudce (nález sp. zn. I. ÚS 2420/11), soudního exekutora (nález sp. zn. I. ÚS 2033/23), zástupce pojistitelů ve správní radě Všeobecné zdravotní pojišťovny (nález sp. zn. IV. ÚS 255/99), člena v Radě Ústavu pro studium totalitních režimů (nález sp. zn. Pl. ÚS 25/07), obecního zastupitele (nález sp. zn. III. ÚS 361/05) nebo myslivecké stráže (nález sp. zn. Pl. ÚS 8/16).

22. Právě v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/16 Ústavní soud vyložil materiální kritéria pro označení veřejné funkce, přičemž se přihlásil k širšímu výkladu tohoto pojmu: "veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je pak taková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje. Osoby vykonávající veřejnou funkci jsou do ní zásadně ustanovovány volbou či jmenováním (bod 46 citovaného nálezu, zvýraznění doplněno).

23. Stěžovatel namítá porušení práva na rovný přístup k veřejným funkcím v souvislosti s výběrovým řízením na služební místo představeného - ředitele sekce Územního pracoviště Příbram na Finančním úřadu pro Středočeský kraj.

24. Finanční úřady jsou správními úřady, které vykonávají správu daní, finanční kontrolu, provádí řízení o správních deliktech atd. (viz blíže § 10 zákona č. 456/2011 o Finanční správě České republiky). V čele jednotlivých územních pracovišť finančního úřadu stojí ředitel sekce územního pracoviště finančního úřadu. Ředitel sekce je státní zaměstnanec ve služebním poměru, který je představeným ve smyslu § 9 zákona o státní službě a kterého na služební místo jmenuje generální ředitel GFŘ podle § 55 zákona o státní službě (k tomu, co zahrnuje výkon státní služby obecně, viz § 5 zákona o státní službě).

25. Ředitel sekce územního pracoviště řídí územní pracoviště a odpovídá za výsledky práce územního pracoviště. Konkrétně pak např. rozhoduje v daňovém a správním řízení v rozsahu svěřeném mu ředitelem finančního úřadu, řídí a koordinuje ředitele odborů územního pracoviště, podává řediteli finančního úřadu návrhy na delegování místní příslušnosti ke správě určité daně jinému finančnímu úřadu atd. [viz blíže čl. 13 organizačního řádu Finanční správy České republiky (služební předpis generálního ředitele č. 1/2025) a čl. 102 přílohy č. 1 tohoto organizačního řádu].

26. Z právě uvedeného vyplývá, že ředitel sekce územního pracoviště finančního úřadu se bezprostředně podílí na správě věcí veřejných, a to prostřednictvím vedení sekce dekoncentrovaného orgánu veřejné správy uvnitř moci výkonné. V rámci výkonu funkce přímo vydává nebo se podílí na vydávání individuálních správních aktů a provádí další úkony v oblasti veřejného zájmu, nezbytného pro fungování moderního státu - správy a výběru daní (srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 1835/07, bod 30). Do své funkce je ustanoven jmenováním.

27. Ústavní soud proto na základě zhodnocení materiálních kritérií uzavírá, že ředitel sekce územního pracoviště finančního úřadu je veřejnou funkcí [srov. obdobně rozsudky NSS č. j. 8 Ads

301/2018-45, bod 56; a 3 Ads 205/2019-47, bod 22, v němž NSS označil za veřejnou funkci pozici ústředního ředitele České správy sociálního zabezpečení (ČSSZ); a také Bartoň, M. Čl. 21. In: Husseini, F., Bartoň, M, Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základních práv a svobod. C. H. Beck, 2021, marg. č. 108; a Kněžínek, J. Zákon o státní službě a výběrová řízení. Právní rozhledy, 2015, č. 6, s. 191-196).

28. Ústavní soud tak zaujal opačný názor než v usnesení sp. zn. I. ÚS 2301/20, kde bez další argumentace uvedl, že služební poměr státních zaměstnanců, kteří vykonávají ve správních úřadech státní správu podle zákona o státní službě, nelze považovat za výkon veřejné funkce. Ústavní soud tento právní názor nenásleduje. Ústavní soud je vázán nosnými důvody svých nálezů, včetně nálezů definujících obsah a rozsah práva podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Naopak citované usnesení v nálezu následovat nemusí (viz blíže nálezy sp. zn. I. ÚS 343/06, bod 38; a IV. ÚS 301/25, body 88 až 92; obdobně z nedávné doby např. nálezy sp. zn. II. ÚS 588/25, bod 41; či I. ÚS 1534/23, bod 32).

29. Stěžovatel namítá také porušení čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (tj. dalšího referenčního hlediska pro přezkum ústavnosti), který zaručuje občanům "vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země". Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/16, bod 48, z praxe Výboru OSN pro lidská práva plyne široký výklad pojmu "veřejná služba" (anglicky "public services", španělsky "funciones públicas", francouzsky "fonctions publiques"). Spadají pod něj např. pozice vedoucího kordonu pohraniční služby (názor Výboru OSN pro lidská práva ve věci Jagminas proti Litvě, č. 2670/2015, ze dne 24. 7. 2019); ministrem školství jmenovaní učitelé středních škol (Delgado Páez proti Kolumbii, č. 195/1985 ze dne 12. 7. 1990), učitelé na vysokých školách (Aduayom, Diasso a Dobou proti Togu, č. 422/1990, 423/1990 a 424/1990 ze dne 12. 8. 1996) či soudci (Bandaranayake proti Srí Lance, č. 1376/2005 ze dne 24. 7. 2008).

30. Podobně jako právo zaručené čl. 21 odst. 4 Listiny, také právo podle čl. 25 písm. c) Paktu vyžaduje po státech, aby zajistily rovné, objektivní a rozumné podmínky pro vstup do veřejných služeb i pro skončení takového poměru. Právo na rovný přístup k veřejné službě zahrnuje také právo nebýt svévolně propuštěn z veřejné služby, čemuž odpovídá povinnost zajistit prostředky ochrany proti arbitrárnosti (názor Výboru OSN pro lidská práva ve věcech Jagminas proti Litvě, č. 2670/2015, bod 8.2 a 8.5; či Bandaranayake proti Srí Lance, č. 1376/2005, bod 7.1). V Obecném komentáři č. 25 Výbor OSN pro lidská práva konstatoval, že takové podmínky mají zajistit absenci politických zásahů či nátlaků.

31. Ústavní soud proto na základě uvedených příkladů, obecného přístupu pro výklad čl. 25 písm. c) Paktu a výše popsaného popisu činnosti uzavírá, že i služební místo ředitele sekce územního pracoviště finančního úřadu spadá pod rozsah čl. 25 písm. c) Paktu.

32. Lze shrnout, že proces obsazování služebního místa ředitele sekce územního pracoviště finančního úřadu, ke kterému stěžovatelovy námitky směřují, se týká stěžovatelova práva na rovný přístup k veřejné funkci podle čl. 21 odst. 4 Listiny i čl. 25 písm. c) Paktu. Stěžovatelův případ je proto třeba posuzovat optikou záruk, které z těchto článků jednotlivci plynou.

V. 2. Přezkum základního práva na rovný přístup k veřejným funkcím nelze zcela vyjmout ze soudní ochrany

33. Podle čl. 4 Ústavy jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být

vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

34. Z uvedených ustanovení ústavního pořádku plyne, že každému právu musí být při dodržení stanoveného postupu poskytnuta právní ochrana. Tuto ochranu poskytují soudy, ledaže zákonodárce určí, že o ní ve stanovených případech rozhodují jiné orgány. Soudní ochranu v podobě soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy přitom nelze vyloučit ve vztahu k rozhodnutím týkajícím se základních práv a svobod podle Listiny či mezinárodních smluv o lidských právech, tedy ani práva na rovný přístup k veřejným funkcím (srov. blíže nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/24, body 23 až 26; Pl. ÚS 41/17, bod 49; Pl. ÚS 12/14, bod 45; a I. ÚS 2033/23, bod 39).

35. Činnost orgánů veřejné moci a jejich zásahy (v širokém slova smyslu) do práv a svobod mohou nabývat různých podob. Pojem rozhodnutí podle čl. 36 odst. 2 Listiny je nutno vykládat autonomně a bez ohledu na pojmenování toho kterého právního aktu v rovině jednoduchého práva. V ústavní rovině je zpravidla nerozhodné, zda správní soud označí určitý akt orgánu veřejné moci jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, nečinnost, nezákonný zásah, opatření obecné povahy apod. Významné je, aby soudní přezkum správních aktů byl dostatečně účinný (viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 1038/25, bod 35; a IV. ÚS 2239/07, bod 19). V citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 1038/25 Ústavní soud pod rozsah čl. 36 odst. 2 Listiny podřadil také akt státního tajemníka, který zrušil služební poměr auditora na Ministerstvu zahraničních věcí ve zkušební době.

36. Státní orgány mají navíc podle čl. 2 odst. 3 Paktu povinnost zajistit účinnou právní ochranu práv zaručených v Paktu, tedy i práva vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země (srov. nález sp. zn. I. ÚS 2033/23, bod 39).

37. Čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny ve spojení s čl. 21 odst. 4 Listiny i čl. 25 písm. c) Paktu tedy vyžaduje, aby splnění kritérií rovného přístupu k veřejným funkcím, který bude prost zneužití pravomoci, diskriminace a jiné svévole, jakož i porušení jiných základních práv, bylo soudně přezkoumatelné.

V. 3. Závěry NSS o nepřezkoumatelnosti výběrového řízení odporují ústavnímu pořádku

38. Služební poměr je veřejnoprávní poměr státního zaměstnance ke státu. Jednotlivé úkony vůči státnímu zaměstnanci jsou činěny vrchnostensky v rovině veřejného práva. Proto i služební orgán ve věcech služebního poměru - včetně výběrového řízení - jedná a rozhoduje v oblasti veřejné správy (srov. Kopecký, M. Vztah správního řádu k řízení ve věcech státní služby. Jurisprudence, 5/2015, s. 5; Moravec, K. § 159. In: Hřebíková, I. a kol. Zákon o státní službě. C. H. Beck, 2022, s. 828, marg. č. 1.; a Čebišová, T. Vznik služebního poměru. In: Hendrych, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. C. H. Beck, 2016, s. 345, marg. č. 654 a 675).

39. Služební orgán ve výběrovém řízení na obsazení volného služebního místa nejenže jedná a rozhoduje o právech a povinnostech uchazečů s citelným dopadem do jejich osobní sféry, ale v praxi také provádí čl. 21 odst. 4 Listiny, podle kterého mají občané veřejné subjektivní a ústavně zaručené právo na rovný přístup k veřejným funkcím.

40. Výběrové řízení podle § 28 zákona o státní službě je dvoukolové. V prvním kole vybírá výběrová komise postupem podle § 164 citovaného zákona nejvhodnější žadatele (v maximálním počtu tří); neúspěšní žadatelé se mohou bránit prostřednictvím námitek (§ 164 odst. 4 zákona o státní službě). Ve druhém kole si z těchto způsobilých žadatelů vybírá služební orgán, a to v písemné dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným. Služební orgán však nemusí vybrat žádného ze způsobilých žadatelů; může výběrové řízení zrušit a vyhlásit nové [§ 28b odst. 1 písm. e) zákona o státní službě]. Tato druhá fáze výběrového řízení tedy skončí buď tím, že je vybrán jeden z uchazečů, jehož následně služební orgán jmenuje na služební místo, a zbývající úspěšní uchazeči jsou vyrozuměni o tom, že výběrové řízení bylo ukončeno. Nebo nemusí být vybrán žádný z uchazečů a v

takovém případě služební orgán výběrové řízení zruší a vyhlásí výběrové řízení nové.

41. V napadeném rozsudku NSS s odkazem na rozsudek č. j. 10 Ads 316/2016-50 (JUDr. Zdeněk Man) uvedl, že postup služebního orgánu při výběru uchazeče se neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení (či jejichž míru dodržení) by bylo možné přezkoumat v řízení před správním soudem. Pokud by služební orgán porušoval základní práva uchazečů o služební místo tím, že by postupoval diskriminačně, náleží uchazečům podle NSS ochrana před diskriminací podle § 16 a § 17 zákoníku práce, užitých obdobně na základě § 98 zákona o státní službě. Snaha stěžovatele, aby soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo podrobně přezkoumával předcházející výběrové řízení ve spojení s výběrem uchazeče, byť jako "otázku předběžnou", by podle NSS představovalo obcházení zákonné úpravy, resp. závěrů vyslovených v rozsudku JUDr. Zdeněk Man.

42. NSS se tím přidržel své judikatury, podle které není proces obsazování služebního místa přezkoumatelný v řízení před správním soudem (viz rozsudek NSS JUDr. Zdeněk Man, který později NSS v rozsudku č. j. 3 Ads 22/2020-56 označil za "precedentní", a na něj navazující rozsudky č. j. 6 Ads 49/2018-30, 3 Ads 274/2019-32, 6 Ads 146/2020-63, 3 Ads 205/2019-47, 3 Ads 274/2019-34 nebo 1 Ads 91/2022-40). Nepřezkoumatelnost přitom platí jak o druhé fázi výběrového řízení, v níž si z úspěšných žadatelů vybírá služební orgán po dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným, tak i o první fázi, kdy výběrová komise vybere ze žadatelů až tři nejvhodnější žadatele. V této fázi přitom neúspěšní žadatelé mohou proti rozhodnutí výběrové komise podat námitky. NSS však dovodil, že ani rozhodnutí výběrové komise o zamítnutí námitek proti průběhu výběrového řízení není soudně přezkoumatelné. Nepodléhá-li "konečné rozhodnutí" týkající se výběrového řízení soudnímu přezkumu, tím spíše je podle NSS nutné trvat na tom, že ani předchozí úkony učiněné v průběhu výběrového řízení zásadně soudně přezkoumatelné nejsou (rozsudky NSS č. j. 6 Ads 49/2018-30, bod 12; 3 Ads 205/2019-47, bod 36; či 1 Ads 91/2022-40, bod 20).

43. Zatímco závěr o absenci přezkumu v první fázi řízení NSS zdůvodňuje argumentací od většího k menšímu (a maiori ad minus - když nejde přezkoumat rozhodnutí ve druhé fázi, nejde přezkoumat ani průběžné rozhodnutí ve fázi první), nemožnost přezkumu ve druhé fázi NSS opírá o dva hlavní argumenty. Za prvé, neexistuje veřejné subjektivní právo být vybrán, neboť podle § 23 odst. 2 zákona o státní službě na jmenování do služebního místa představeného není nárok (viz bod 17 rozsudku JUDr. Zdeněk Man; srov. také rozsudky NSS č. j. 3 Ads 274/2019-34, bod 20; či 3 Ads 205/2019-47, bod 34). Za druhé, postup služebního orgánu při výběru žadatele se podle NSS neřídí žádnými pravidly, jejichž dodržení by bylo možné přezkoumat v řízení před správním soudem (viz bod 18 rozsudku JUDr. Zdeněk Man; bod 25 napadeného rozsudku; či bod 39 rozsudku NSS č. j. 3 Ads 205/2019-47).

44. Ústavní soud nyní vysvětlí, proč oba argumenty odporují normám ústavního pořádku.

45. Za prvé, ačkoliv neexistuje veřejné subjektivní právo být vybrán na služební místo (uspět ve výběrovém řízení), existuje veřejné subjektivní právo, dokonce zaručené na ústavní úrovni, na rovný přístup k veřejným funkcím. Jak Ústavní soud uvedl v bodě 32 tohoto nálezu, proces obsazování služebního místa ředitele sekce územního pracoviště finančního úřadu se týká stěžovatelova práva na rovný přístup k veřejné funkci. Domáhá-li se stěžovatel přezkumu činnosti orgánu veřejné správy jakožto žadatel o dané služební místo, může se přinejmenším domáhat svého veřejného subjektivního práva a současně základního práva zaručeného v čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Paktu. Jak Ústavní soud uvedl v bodech 19 a 30 tohoto nálezu, toto veřejné subjektivní právo zahrnuje právo na rovné podmínky pro přístup k veřejným funkcím, a to zejména v procesu jejich obsazování. Ten se musí řídit předem danými pravidly a musí být prost diskriminace, zneužití pravomoci či jiné svévole (arbitrárnosti). Uvedené právo nelze redukovat na pouhou možnost ucházet se o veřejnou funkci.

46. Za druhé, už uvedená náplň veřejného subjektivního - a základního - práva na rovný přístup k

veřejným funkcím naznačuje, že uvedený proces se pravidly přezkoumatelnými ve správním soudnictví řídí. Tato pravidla vyplývají z ústavního pořádku. Ústavní soud souhlasí s NSS, že ve druhé fázi výběrového řízení služební orgán hodnotí i osobnostní vlastnosti kandidáta, schopnost komunikovat a spolupracovat v kolektivu a podobně. Tato kritéria jsou vně soudního přezkumu. V demokratickém právním státě však není přípustné, aby rozhodování orgánu veřejné moci se zásadním dopadem do právní sféry jednotlivce a rozhodování, kde je ve hře základní právo na rovný přístup k veřejným funkcím, bylo bez soudně přezkoumatelných pravidel. Proto i ve druhé fázi výběrového řízení je služební orgán (a bezprostředně nadřízený představený) vázán ústavním zákazem zneužití pravomoci či jiné svévole (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), zákazem diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny) a povinností respektovat základní práva jednotlivce a šetřit jejich podstatu a smysl (čl. 1 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny). Uvedené ústavní požadavky kladou hranice jinak velmi široké diskreci služebního orgánu a nadřízenému představenému rozhodnout se, koho na služební místo nakonec vybere. Přestože tedy zákon o státní službě v tomto ohledu neklade výslovná omezení, základní práva a ústavní principy představují implicitní omezení jakékoli, i nejširším způsobem definované pravomoci orgánu veřejné správy. Absenci právního nároku na přijetí do služebního poměru nelze zaměňovat s možností svévole (Kněžínek, J. Zákon o státní službě a výběrová řízení. Právní rozhledy, 2015, č. 6, s. 191-196).

47. Uvedené ústavní požadavky přitom musejí podléhat soudnímu přezkumu a tento soudní přezkum nemůže být redukován pouze na možnost podat si ústavní stížnost [viz čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, podle něhož má Ústavní soud pravomoc přezkoumat jakýkoliv zásah orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv]. Nastavení, ve kterém by dodržení uvedených ústavních požadavků ve výběrovém řízení přezkoumával až Ústavní soud, odporuje principu subsidiarity ústavní stížnosti a čl. 4 Ústavy, podle kterého jsou základní práva pod ochranou celé soudní moci.

48. NSS sice v napadeném rozsudku v bodě 25 (s odkazem na bod 19 rozsudku JUDr. Zdeněk Man) poukazuje na možnost stěžovatele bránit se proti namítané diskriminaci žalobou podle § 16 a § 17 zákoníku práce (podle něhož právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích upravuje antidiskriminační zákon), který se podle § 98 zákona o státní službě použije na rovné zacházení ve služebním poměru obdobně. Ochrana spočívající v podání antidiskriminační žaloby ale není dostatečná. Antidiskriminační žalobou může jednotlivec dosáhnout pouze ochrany před nerovným zacházením z taxativně vymezených důvodů v § 16 zákoníku práce, a to podle § 10 antidiskriminačního zákona v podobě upuštění od diskriminace, odstranění jejích následků a přiměřeného zadostiučinění (náhrady nemajetkové újmy). Ochrany proti porušení jiných základních práv, porušení zákazu zneužití pravomoci či jiné svévole se jednotlivec antidiskriminační žalobou domáhat nemůže. Jak správně uvádí stěžovatel, ne každá svévole je diskriminací. Cesta soudního přezkumu, kterou navrhuje NSS, tak věcně nedostatečně pokrývá nezbytný rozsah soudního přezkumu, který vyžaduje ústavní pořádek.

49. V posuzovaném případě stěžovatel namítá, že jeho znevýhodnění ve výběrovém řízení mohlo být důsledkem důsledného hájení finančních zájmů České republiky i vůči skupině Agrofert, čímž se stěžovatel podle svých slov mohl znelíbit tehdejšímu politickému vedení ministerstva financí v čele s ministrem Andrejem Babišem a mohl být překážkou v procesu "agrofertizace státní správy". Stěžovatel tedy poukazuje na možnou politizaci výběrového procesu, svévoli služebního orgánu či klientelismus. Aniž aby Ústavní soud posuzoval opodstatněnost uvedených námitek, jde o závažná tvrzení, jejichž případné prokázání by mohlo vést ke zkompromitování celého výběrového procesu. Svévole, která může zahrnovat také zneužití pravomoci, klientelismus, či dokonce korupční jednání, nesmí mít v právním státě své místo, resp. proti ní musí existovat soudní ochrana. Odpolitizování a profesionalizace státní správy, zvýšení transparentnosti a boj proti korupci ostatně představovaly podle důvodové zprávy hlavní cíle přijetí nového zákona o státní službě a ani z pozdějších snah zákonodárce o zrychlení procesu vstupu do státní služby neplyne, že by se zákonodárce snažil soudní

přezkum postupu služebního orgánu ve výběrovém řízení zcela vyjmout ze soudního přezkumu (viz důvodová zpráva k zákonu č. 384/2022 Sb., kterým se mění zákon o státní službě). Z ústavního pořádku naopak plyne, že ústavodárce soudní přezkum týkající se základního práva na rovný přístup k veřejným funkcím vyjmout nechtěl. Judikatura NSS však v rozporu s tím v podstatě dovodila výluku ze soudního přezkumu základního práva (k tomu srov. Kmec, J. Kapitola XLIII. In: Kühn, Z. a kol.: Listina základních práv a svobod: velký komentář. Leges, 2022, s. 1419).

50. Nezbytnost přezkoumatelnosti alespoň co do absence zneužití pravomoci či jiné svévole, diskriminace nebo porušení základních práv (minimální ústavněprávní přezkum) přitom odpovídá rozhodovací praxi Ústavního soudu i NSS k jiným otázkám, kde také platí, že jednotlivec nemá právní nárok "na výsledek" (např. být vybrán). I v těchto případech má žadatel právo na to, aby orgán veřejné správy při svém postupu neuplatňoval svévoli, aby rozhodoval v obdobných věcech obdobně či aby neporušoval zákaz diskriminace. Soudní přezkum se pak omezuje právě na dodržení těchto obecných pravidel. Takový závěr např. uvedl NSS ohledně přezkumu žádosti o státní občanství (usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 6 A 25/2002), jmenování soudců (rozsudek NSS č. j. 4 Ans 9/2007-197, tzv. kauza Langer), jmenování státních zástupců, včetně nejvyššího státního zástupce (č. j. 6 As 199/2018-71 a 6 As 68/2022-74), žádosti o vízum (č. j. 8 As 90/2011-62) či přezkumu průběhu a výsledku státní souborné zkoušky (č. j. 9 As 1/2009-141). Ústavní soud se obdobně vyslovil např. rovněž k udělování státního občanství (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 39/17, bod 62; a III. ÚS 22/20, body 33 až 38), ohledně jmenování soudního exekutora (nález sp. zn. I. ÚS 2033/23, bod 37) či přezkumu procesu o vydání bezpečnostní prověrky (nález sp. zn. II. ÚS 377/04).

51. NSS v rozsudku JUDr. Zdeněk Man většinu uvedené judikatury citoval a odlišil ji od problematiky jmenování do služebního poměru tím, že se postup služebního orgánu neřídí žádnými navenek seznatelnými pravidly (bod 18 rozsudku JUDr. Zdeněk Man). Ústavní soud však výše vysvětlil, že jde o východisko nesprávné (viz bod 46 tohoto nálezu).

52. Závěr o minimálním ústavněprávním přezkumu vyplývá už ze samotného čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého je Česká republika demokratický právní stát. To není jen proklamace, ale ústavní norma upravující (mimo jiné) způsob výkonu veřejné moci. V právním státě musejí orgány veřejné moci jednat nejen na základě zákona a v jeho mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), ale - pochopitelně - i v mezích ústavních požadavků. V právním státě totiž neexistuje způsob výkonu veřejné moci, který by se nacházel vně těchto ústavních požadavků. Proto i postup orgánů veřejné moci ve výběrovém řízení podle zákona o státní službě je svázán těmito minimálními požadavky, jejichž přezkoumání je primárně rolí správního soudnictví. Nic na tom nemění ani otázka nepoužitelnosti správního řádu na výběrové řízení podle zákona o státní službě (viz zrušení § 164 zákona o státní službě s účinností od 1. 1. 2023 a předchozí judikatura NSS; blíže viz Moravec, K. § 164 In: Hřebíková, I. a kol.. Zákon o státní službě. C. H. Beck, 2022, s. 842, marg. č. 1). To je pouze otázka procesní úpravy v rovině podústavního práva; z pohledu ústavního je významné, že jde o postup orgánu veřejné správy s dopadem do veřejných subjektivních práv jednotlivce, který se navíc týká základního práva zaručeného Listinou.

53. Právě skutečnost, že jde o postup orgánu veřejné správy, odlišuje nároky na postup služebního orgánu od nároků, které lze klást na postup "běžného" zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích, které mají soukromoprávní charakter. Služební orgán při rozhodování o převedení uchazeče na služební místo nevystupuje jako "běžný" účastník pracovněprávního vztahu. Vykonává veřejnou moc, která slouží všem občanům, a musí tedy postupovat ve veřejném zájmu (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Svým rozhodováním navíc přímo ovlivňuje, kdo další se bude podílet na správě věcí veřejných jako veřejný funkcionář podle čl. 21 odst. 4 Listiny.

54. Přijal-li by Ústavní soud závěry NSS, absentovala by jakákoliv možnost obrany neúspěšného uchazeče také v případě, že by byl na jeho úkor vybrán jiný kandidát jen díky korupci, šikaně či

nepotismu. Nemožnost soudního přezkumu by vytvářela prostor pro obcházení účelu zákona či manipulaci výběrového řízení. To je v demokratickém právním státě, kde má každý občan právo na rovný přístup k veřejným funkcím, nepřípustné.

55. Na výběrové řízení na volné služební místo přitom nelze nahlížet izolovaně. Přímo souvisí s následným rozhodnutím o přijetí úspěšného uchazeče do služebního poměru (není-li dosud ve služebním poměru), o jeho jmenování na služební místo představeného (či zařazení na jiné služební místo) a současně s rozhodnutím o převedení zaměstnance, který původní služební místo zastával, na místo jiné.

56. Lze proto shrnout, že závěr NSS v napadeném rozsudku, který vycházel z dřívější judikatury NSS, pohledem ústavních požadavků neobstojí. Uchazečům o volné služební místo svědčí základní a veřejné subjektivní právo na rovný přístup k veřejným funkcím. Postup služebního orgánu ve výběrovém řízení na volné služební místo podle zákona o státní službě je omezen přinejmenším ústavními požadavky na výkon veřejné moci, jako je zákaz zneužití pravomoci či jiné svévole (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), zákaz diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny) nebo povinnost respektovat základní práva jednotlivce a šetřit jejich podstatu a smysl (čl. 1 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny). Dodržení těchto pravidel musí být přezkoumatelné nezávislým soudem. Ochrana cestou antidiskriminační žaloby pro své úzké věcné vymezení a funkční omezení nedostačuje.

57. Ústavní soud zároveň podotýká, že uvedený minimální ústavněprávní přezkum cílí pouze na eliminaci těch nejzávažnějších vad výběrového procesu, které podrývají základní principy výkonu veřejné moci. O přítomnosti takových vad přitom musí stěžovatel přinést přinejmenším hájitelné tvrzení, které bude dostatečně konkrétní a podložené. Možnost soudního přezkumu nemůže vést k tomu, aby se posuzování vhodnosti a rozumnosti výběru určitého kandidáta přeneslo na správní soudy. Zejména posuzování všech "měkkých" kritérií, jako jsou uchazečovy specifické dovednosti či osobnostní vlastnosti, má zůstat v gesci služebního orgánu [viz obdobně omezený přezkum průběhu a výsledku státní souborné zkoušky (č. j. 9 As 1/2009-141), kde také vně soudního přezkumu zůstává posouzení vědomostí studenta]. Jinými slovy, byť je zásah moci soudní možný, měl by být nanejvýš zdrženlivý - soudy by měly být tzv. deferenční vůči uvážení služebních orgánů (k deferenci srov. bod 16 usnesení sp. zn. I. ÚS 2720/23).

58. Ústavní soud si je zároveň vědom, že proti "pilotnímu" rozsudku JUDr. Zdeněk Man usnesením sp. zn. II. ÚS 213/18 odmítl ústavní stížnost stěžovatele pro zjevnou neopodstatněnost. Tímto usnesením ovšem v nynějším nálezu není vázán; naopak je vázán nosnými důvody shora citovaných nálezů, jež zde následuje (viz blíže nálezy sp. zn. I. ÚS 343/06, bod 38; a IV. ÚS 301/25, body 88 až 92; obdobně z nedávné doby např. nálezy sp. zn. II. ÚS 588/25, bod 41; či I. ÚS 1534/23, bod 32).

V. 4. Stěžovatel se však v nynějším řízení nápravy domoci nemůže

59. Z ústavního pořádku na druhou stranu neplyne, ve které fázi výběrového procesu a s využitím jakého žalobního typu mají správní soudy poskytovat ochranu uchazečům o místo představeného. To je otázka podústavního práva - konkrétně správního práva, jehož výklad náleží primárně správním soudům. Ústavní soud proto na tuto otázku neposkytuje odpověď a ponechává ji na správních soudech, které však musejí dostát požadavkům na zajištění minimálního ústavněprávního přezkumu popsaného výše.

60. Stěžovatel zvolil v posuzovaném případě cestu žaloby proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo, v níž navrhuje k posouzení jako "předběžné otázky" i postup služebního orgánu ve výběrovém řízení. Ústavní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že taková cesta má určitou logiku - jde totiž o první rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (s. ř. s.), které bezprostředně navazuje na výběrové řízení a v němž je stěžovatel účastníkem řízení. NSS ostatně

sám v napadeném rozsudku uvádí, že zákonným předpokladem pro vydání rozhodnutí o převedení na jiné služební místo bylo obsazení dosavadního služebního místa někým jiným na základě výběrového řízení, v němž stěžovatel nebyl vybrán. Z judikatury přitom dosud plyne (viz výše a také bod 65), že výsledek výběrového řízení ani jeho jednotlivé části stěžovatel nemohl napadnout samostatnou žalobou (k této podmínce viz rozsudek NSS č. j. 4 As 37/2005-83).

61. Opora pro stěžovatelovu cestu by se dala nalézt také ve "sbírkovém" rozsudku NSS č. j. 8 Ads 301/2018-45, na nějž stěžovatel odkazuje. Podle tohoto rozsudku představuje systemizace a změna organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona o státní službě závazné podklady pro rozhodnutí ve věcech služby, které soud přezkoumá v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v žalobě proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa. Ačkoliv stěžovatel hovoří o přezkumu výběrového řízení jako "předběžné otázce" (což by evokovalo postup podle § 52 odst. 2 s. ř. s.), vzhledem k jeho navrhované paralele má spíše na mysli právě přezkum skrze § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého slouží podklady z výběrového řízení jako závazné podklady pro rozhodnutí o převedení na služební místo.

62. Námitky stěžovatele tak nelze odmítnout s tím, že by nesměřovaly vůči předmětu řízení, tj. vůči samotnému převedení na jiné služební místo, a to ze dvou důvodů. Zaprvé, napadené rozhodnutí služebního orgánu bezprostředně navazuje na výsledek výběrového řízení a stěžovatel předkládá hájitelné důvody pro přezkum výběrového řízení ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Je to (podle závěrů judikatury) první individuální správní akt, který byl stěžovateli adresován poté, co ve výběrovém řízení zvítězil jiný kandidát. A zadruhé, stěžovatel brojí proti závěru judikatury NSS, který představuje společný jmenovatel jakýchkoliv neúspěšných žalob ve správním soudnictví (včetně té jeho) dožadujících se přezkumu výběrového řízení na volné služební místo. Tyto dva důvody ostatně podepírá také odůvodnění napadeného rozsudku, které nestaví na argumentaci o předmětu řízení, ale na závěrech judikatury o obecné nepřezkoumatelnosti postupu služebního orgánu ve výběrovém řízení, přičemž neshledává důvody, proč se od ustálené judikatury odchýlit (viz body 25 a 26 napadeného rozsudku).

63. Na druhou stranu lze ale také přisvědčit správním soudům v tom, že zrušením rozhodnutí o převedení stěžovatele na jiné služební místo nemůže stěžovatel dosáhnout zrušení rozhodnutí o jmenování Ing. Petra Šebka na místo ředitele sekce, o které usiloval ve výběrovém řízení. Stejně tak přezkumem závazného podkladu podle § 75 odst. 2 s. ř. s. nelze dosáhnout zrušení podkladového aktu, ale pouze jeho právní neúčinnosti v případě zrušení napadeného rozhodnutí (viz rozsudek NSS č. j. 9 As 269/2016-44 a tam citovaná judikatura).

64. Z tohoto důvodu je nejvhodnějším způsobem obrany proti výsledkům výběrového řízení takový žalobní typ, prostřednictvím kterého může jednotlivec skutečně dosáhnout nápravy. Vhodnější než žaloba proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo se proto Ústavnímu soudu jeví žaloba neúspěšného uchazeče proti rozhodnutí o jmenování (či zařazení) úspěšného uchazeče na dané služební místo (resp. proti rozhodnutí o přijetí do služebního poměru, je-li vydáno a je-li vydáno samostatně). Takový postup odpovídá judikatuře o přezkumu rovného přístupu k jiným veřejným funkcím, např. funkci soudního exekutora (viz nález sp. zn. I. ÚS 2033/23, body 40 až 51) či nejvyššího státního zástupce (rozsudek NSS č. j. 6 As 68/2022-74, bod 28; a navazující usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3417/22). V prvně uvedeném nálezu Ústavní soud uvedl, že pokud zákonodárce rozdělí proces obsazování exekutorského úřadu do více samostatných řízení, "je současně nezbytné, aby tím nebyl znemožněn účinný soudní přezkum výsledného jmenovacího aktu, dojde-li v průběhu předcházejících řízení k porušení práv jiných uchazečů" (nález sp. zn. I. ÚS 2033/23, bod 40).

65. NSS ovšem možnost žaloby neúspěšného uchazeče proti rozhodnutí o jmenování úspěšného uchazeče výslovně vyloučil v rozsudku č. j. 3 Ads 205/2019-47, v němž uvedl, že stěžovatel, který napadal rozhodnutí o jmenování "konkurenta" na místo ústředního ředitele ČSSZ, není účastníkem

takového řízení o jmenování, rozhodnutím o jmenování jiného uchazeče nemohl být zkrácen na svých právech, a postrádá tak žalobní legitimaci (viz body 45 až 54 citovaného rozsudku). Ve stejném rozsudku zároveň rozhodl, že úspěšný uchazeč v první fázi výběrového řízení není oprávněn podat námitky proti výběrovému řízení; rozhodnutí o námitkách navíc není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. není podle rozsudku JUDr. Zdeněk Man ani vyrozumění uchazeče o tom, že na služební místo nebyl vybrán (mnohokrát citované rozhodnutí zároveň vylučuje v podstatě jakoukoliv možnost přezkumu, viz výše). V rozsudku č. j. 6 Ads 49/2018-30 NSS vyloučil možnost soudní ochrany také proti rozhodnutí výběrové komise o zamítnutí námitek proti průběhu výběrového řízení a rovněž proti veškerému postupu, který předchází "konečnému rozhodnutí" ve výběrovém řízení (které také není přezkoumatelné). Pro úplnost lze dodat, že v rozsudku č. j. 6 Ads 146/2020-63 NSS rozhodl, že žalobou proti rozhodnutí nelze napadnout usnesení o zrušení výběrového řízení, a v rozsudku č. j. 3 Ads 274/2019-47 NSS vyloučil také možnost přezkumu skrze zásahovou žalobu proti rozhodnutí o zrušení výběrového řízení.

66. Jinými slovy, z judikatury NSS plyne, že veškeré myslitelné cesty k přezkumu druhé fáze výběrového řízení jsou zavřené. Jak Ústavní soud vysvětlil, takový stav odporuje ústavnímu pořádku a NSS svou judikaturu bude muset přehodnotit. Může tak učinit jakýmkoliv způsobem, který bude vyhovovat minimálním ústavněprávním požadavkům popsaným v tomto nálezu.

67. Ústavní soud však souhlasí s NSS, že stěžovatel se žalobou proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo může domoci pouze zrušení rozhodnutí o převedení - žádného jiného. I kdyby správní soudy shledaly nezákonnost ve výběrovém řízení (ať už způsobem podle § 75 odst. 2 s. ř. s., či jako předběžnou otázku), jak namítá stěžovatel, mohlo by to vést pouze k výsledku, že by stěžovatel nebyl převeden na jiné služební místo. Za nynější procesní situace stěžovatel ale nemůže dosáhnout účinné nápravy (např. zrušení rozhodnutí o jmenování Ing. Petra Šebka či vyhlášení nového výběrového řízení). Nedává proto smysl, aby Ústavní soud kasačním výrokem protahoval řízení, které nemůže vést k efektivní ochraně základních práv stěžovatele.

68. Ústavní soud z tohoto důvodu nevyhověl stěžovateli v návrhu na zrušení napadeného rozsudku NSS. To nic nemění na závěru, že NSS napadené rozhodnutí založil na závěrech své ustálené judikatury, které odporují čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny ve spojení s právem na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. čl. 25 písm. c) Paktu. Tím NSS uvedená práva stěžovatele porušil.

69. Ústavní soud upozorňuje, že absence zrušujícího výroku nevylučuje odpovědnost státu za újmu způsobenou rozhodnutím, jehož protiústavnost tento nález konstatuje.

V. 5. Další námitky stěžovatele jsou zjevně neopodstatněné

70. Ústavní soud se blíže nezabýval dalšími námitkami stěžovatele, protože je považuje za zjevně neopodstatněné. Stěžovatel je navíc formuloval jako alternativní, kdyby Ústavní soud neshledal důvodnými stěžovatelovy primární námitky k absenci soudního přezkumu. Na většinu těchto alternativních námitek už navíc stěžovateli poskytly odůvodněnou odpověď správní soudy.

VI. Závěr

71. Ústavní soud shrnuje, že ředitel sekce územního pracoviště finančního úřadu je veřejnou funkcí. Čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny ve spojení s čl. 21 odst. 4 Listiny i čl. 25 písm. c) Paktu proto vyžaduje, aby splnění kritérií rovného přístupu k veřejným funkcím, který bude prost zneužití pravomoci, diskriminace a jiné svévole, jakož i porušení jiných základních práv, bylo soudně přezkoumatelné.

72. Závěr NSS v napadeném rozsudku, který vycházel z jeho dřívější judikatury, pohledem těchto

ústavních požadavků neobstojí. Postup služebního orgánu ve výběrovém řízení na volné služební místo podle zákona o státní službě je omezen přinejmenším ústavními požadavky na výkon veřejné moci, jako je zákaz zneužití pravomoci či jiné svévole (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), zákaz diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny) nebo povinnost respektovat základní práva jednotlivce a šetřit jejich podstatu a smysl (čl. 1 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny). Dodržení těchto pravidel musí být pod kontrolou soudní moci. Ochrana cestou antidiskriminační žaloby pro své úzké věcné vymezení a funkční omezení nedostačuje.

73. Ústavní soud zdůrazňuje, že minimální ústavněprávní přezkum slouží pouze k odstranění závažných pochybení, která ohrožují základní principy výkonu veřejné moci. O přítomnosti takových vad musí stěžovatel přinést přinejmenším hájitelné tvrzení, které bude dostatečně konkrétní a podložené. Hodnocení vhodnosti určitého kandidáta ale náleží služebnímu orgánu. Soudní zásah do výběrového procesu sice musí být možný, bude však omezen jen na výjimečné případy.

74. NSS v napadeném rozsudku rozhodl v rozporu s uvedenými ústavněprávními požadavky, čímž porušil stěžovatelovo právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny ve spojení s právem na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Paktu. Stěžovatel ale v daném typu řízení již nemůže dosáhnout účinné nápravy. Ústavní soud proto napadený rozsudek nezrušil a vyslovil pouze porušení základních práv stěžovatele.

75. Ústavní soud tedy stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu zčásti vyhověl (výrok I). Současně návrh na zrušení napadeného rozsudku NSS podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl (výrok II).

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Územní plán
- Základní vzdělávání (exkluzivně pro předplatitele)
- Žalobní argumentace (exkluzivně pro předplatitele)
- Zastavení exekuce
- Majetková podstata (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody zaměstnancem
- Náklady řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Zajištění dluhu (exkluzivně pro předplatitele)
- Způsobilost být účastníkem řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Náhrada škody