



Zpráva o šetření ve věci průběhu výběrového řízení na pozici soudce

Pan A. (stěžovatel) namítá, že při písemném kole výběrového řízení na soudce, jehož se dne 1. listopadu 2022 zúčastnil, byl porušen princip existence rovných podmínek při přístupu k veřejné funkci.

Veřejný ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček mě pověřil, abych se ujal dalšího vyřizování věci.

A. Shrnutí závěrů

Na základě provedeného šetření jsem dospěl k závěru, že ministerstvo postupovalo při písemném kole výběrového řízení na soudce konaném dne 1. listopadu 2022 v souladu se zákonem a základními zásadami činnosti správních orgánů a nepochybil ani při vyřízení stěžovatelovy stížnosti na průběh písemné části výběrového řízení. Šetření proto v souladu s § 17 zákona o veřejném ochránci práv¹ končím.

Ministerstvo by však i v budoucnu mělo dbát na to, aby výběrové řízení na funkci soudce probíhalo takovým způsobem, který nejenže bude zachovávat zásady rovnosti, nediskriminace a zákazu svévolného postupu správních orgánů, ale bude v souladu se zásadou transparentnosti předcházet spekulacím ohledně obcházení pravidel stanovených pro výběr nových soudců.

V současné době je potřeba vycházet z toho, že se žádné ze stěžovatelových podezření nepotvrdilo, přičemž ministerstvo ani neobdrželo jinou obdobnou stížnost na průběh výběrového řízení. Pokud by se v budoucnu objevily další obdobné podněty či by se prokázalo, že současná organizace výběrového řízení nerespektuje uvedené zásady, bylo by potřeba uvažovat o změně současné organizace výběrového řízení, konkrétně jeho písemné části.

V případě, že se účastník výběrového řízení obrátí na ministerstvo se stížností na průběh výběrového řízení, mělo by být jeho podání posouzeno jako stížnost podle § 175 správního řádu.

B. Skutková zjištění

Stěžovatel se dne 1. listopadu 2022 v Justiční akademii v Kroměříži zúčastnil písemné části výběrového řízení vyhlášeného Ministerstvem spravedlnosti (ministerstvo). Úvodní písemná část výběrového řízení probíhala formou písemného testu aplikace práva, který účastníci vyplňují na počítači v počítačové učebně Justiční akademie. Při písemné části se postupuje podle *Metodiky k písemné části výběrového řízení na funkci soudce a k jejímu vyhodnocení (§ 27 až 29 vyhlášky č. 516/2021 Sb.)* (Metodika).

Výběrové řízení na soudce bylo vyhlášeno hned pro tři obvody krajských soudů. Výběrového řízení se tedy účastnilo větší množství uchazečů. Podle stěžovatele byli uchazeči skládající písemný test v jednom termínu rozděleni do několika skupin, které postupně chodily do počítačové učebny. První skupina začínala s písemným testem v 9 hodin, stěžovatel byl ve skupině, která písemný test skládala od 13 hodin. Test má 30 otázek a uchazeči na vyplnění mají 100 minut.

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.



Jak uvádí Metodika, pro konkrétní termín testu jsou otázky náhodně generované testovacím systémem. Všichni účastníci daného termínu, i když jsou rozděleni do několika skupin, mají stejné testové otázky, avšak v různém pořadí. V Metodice dále zaznává, že po ukončení testu provede testovací systém automatické vyhodnocení testu. Po odeslání testu se tak uchazečům objeví na monitoru rovnou jeho vyhodnocení, včetně správných odpovědí. Uchazeč pak může přímo na místě ještě dodatečně odůvodnit, proč za správnou pokládá svou odpověď, která byla vyhodnocena jako chybná.

Za problematickou stěžovatel považuje zejména skutečnost, že uchazeči, kteří již test absolvovali, znají správné odpovědi. Stěžovatel dle svých slov vyzpovoval, že: „*uchazeči, kteří test zrovna absolvovali, velmi aktivně o testu komunikovali s kolegy a známými, kteří jako uchazeči čekají na pozdější testování, přičemž jim byla sdělena informace o správných odpovědích*“. **Tím byl podle stěžovatele porušen princip rovnosti podmínek přístupu k veřejné funkci, neboť někteří uchazeči byli dle něj ještě před absolvováním testu informováni o správných odpovědích.**

Stěžovatel doplnil, že dříve se výsledky testování se správnými a chybnými odpověďmi posílaly až po skončení testování všech uchazečů, a to každému zvlášť e-mailem společně s lhůtou pro podání námitek, které se následně řešily. Nyní jsou o svém pořadí po písemné části uchazeči informováni pouze vyvěšením výsledků na internetových stránkách krajského soudu. Současný způsob testování uchazečů není podle stěžovatele efektivní, transparentní a neumožňuje řádný přezkum, tudíž nejsou zajištěny stejné podmínky testování pro všechny uchazeče. Upozorňuje, že např. u státních maturit je možné seznámit se se správným řešením až po skončení celého testování.

Žádostí ze dne 7. listopadu 2022 se stěžovatel obrátil na ministerstvo a požadoval zrušení výsledků písemné části výběrového řízení, jehož se účastnil.

Stěžovatel obdržel **odpověď z oddělení personálních agend justice²** vysvětlující, že nelze anulovat výsledky písemné části výběrového řízení ani tuto část opakovat. Písemná část výběrového řízení probíhá dle Metodiky, v níž je uvedeno, že za řádný průběh testu odpovídá po celou dobu jeho konání pověřená osoba z Justiční akademie. Pokud by některý z účastníků porušil řádný průběh testu (tj. nevypracoval by test samostatně či by použil nedovolené pomůcky), je pověřená osoba oprávněna uchazeče z výběrového řízení vyloučit. Průběhem testování se přitom rozumí časový úsek od zahájení testu pověřenou osobou z Justiční akademie po opuštění testovací místnosti účastníkem po řádném ukončení testu.

Stěžovatel ještě požádal odbor kontroly ministerstva o přezkoumání zákonnosti postupu oddělení personálních agend. **Odbor kontroly přípisem ze dne 15. prosince 2022³** stěžovateli odpověděl, že z hlediska formální správnosti nebyla v postupu oddělení personálních agend justice shledána žádná pochybení. Odbor kontroly se přitom nemůže zabývat věcnou správností odpovědi.

K mému dotazu **ministerstvo sdělilo⁴**, že v roce 2022 v uvedeném režimu proběhly tři testy aplikace práva v rámci výběrového řízení na funkci soudce a dva testy aplikace práva v rámci výběrového řízení na pozici justičního kandidáta. Žádné další stížnosti na průběh výběrového řízení však ministerstvo neobdrželo.

2 Přípis ze dne 11. listopadu 2022, č. j. MSP-357/2022-OPAJ-SO/10.

3 Č. j. MSP-26/2022-OK-ZK/3.

4 Sdělení ministerstva ze dne 17. února 2023, č. j. MSP-56/2023-OPAJ-SO/2.



Ministerstvo popsalo, že po ukončení testu se účastníkovi na monitoru zobrazí pouze počet bodů, které získal z jednotlivých testovaných oblastí. Po zobrazení počtu bodů může buď účastník opustit testovací místnost, nebo si může zobrazit otázky, na které odpověděl nesprávně, a své nesprávné odpovědi doplnit o řádné odůvodnění. V tomto případě se účastníkovi zobrazí znění jím nesprávně zodpovězené otázky s uvedením správné odpovědi. Odůvodnění může účastník napsat do prázdného pole pod otázkou. Na vyhotovení odůvodnění má 30 minut. Účastník tak v žádném případě nevidí správné odpovědi na všechny otázky zařazené do testu, ale pouze na ty, které zodpověděl nesprávně. Současně není dovoleno, aby si účastník nesprávně zodpovězené otázky s uvedením správných odpovědí jakýmkoli způsobem zaznamenával.

Ministerstvo zdůraznilo, že Justiční akademie odpovídá za řádný průběh testu po celou dobu jeho konání. V žádném případě není, a ani nemůže být, odpovědná za přístup a chování účastníků výběrového řízení po ukončení testu a jejich odchodu z testovací místnosti.

Test probíhá pro všechna současně vyhlášená výběrová řízení v jeden den, a to v Kroměříži. Z důvodu srovnatelnosti výsledků je nezbytné, aby všichni účastníci absolvovali tentýž test. Vzhledem k počtu účastníků je nezbytné, aby testování během dne probíhalo ve více časových úsecích. Zajistit, aby se uchazeči z jednotlivých časových bloků vzájemně nepotkávali, není v možnostech Justiční akademie. Po odchodu z testovací místnosti záleží na každém z účastníků, jak se získanými informacemi naloží. Účastníci si mohou informace předat kdekoliv a jakýmkoli způsobem (osobně či prostřednictvím mobilního telefonu).

Od původního systému, kdy byly testy včetně správných odpovědí zveřejňovány následující den po testu a účastníci mohli proti testovým otázkám podávat námítky, se upustilo z důvodu vysoké náročnosti přípravy testových otázek. Ke změně systému došlo po diskusi s předsedy krajských a vyšších soudů.

Proti postupu ministerstva se stěžovatel bránil u soudu zásahovou žalobou.⁵ **Městský soud v Praze** žalobu rozsudkem ze dne 25. července 2023 zamítl, neboť v dané věci se nejednalo o zásah, jenž by byl zaměřen přímo proti stěžovateli nebo v jehož důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. Stejně tak se nejednalo o zásah, jímž by byl přímo zkrácen na svých právech. Splněna nebyla ani podmínka nezákonnosti takového zásahu. Stěžovatel totiž spojoval zásah do svých veřejných subjektivních práv nikoliv se samotným jednáním žalovaného (resp. Justiční akademie) spočívajícím ve způsobu organizace písemného testu aplikace práva při výběrových řízeních, jichž se dne 1. listopadu 2022 zúčastnil, ale s vyrazením správných odpovědí na testové otázky těmi uchazeči, kteří již písemný test absolvovali. Namítaný zásah, který spatřoval v jím popsaném způsobu uskutečnění písemného testu aplikace práva dne 1. listopadu 2022 při výběrových řízeních probíhajících v souladu s Metodikou Justiční akademie schválenou ministerstvem, se nemohl v jeho právní sféře projevit přímo a bezprostředně. Aby vůbec k tvrzenému dotčení práv žalobce došlo, musel by nastoupit další zásadní faktor (příčina) v podobě nečestného jednání ze strany některého z uchazečů výběrového řízení spočívajícího ve vyrazení správných odpovědí na testové otázky jiným uchazečům, které ovšem nelze přičítat žalovanému. Podle soudu navíc stěžovatel nepředložil žádný věrohodný důkaz k prokázání svých tvrzení. Svá tvrzení postavil toliko na hypotetické a potenciální hrozbě úniku správných odpovědí na testové otázky uchazeči, kteří již písemný test absolvovali, aniž by prokázal, že k takovému úniku skutečně došlo.

⁵ Žaloba dle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.



C. Právní hodnocení

Podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a veřejným funkcím.

Výběrové řízení na funkci soudce se skládá z písemné a ústní části.⁶ Průběh výběrového řízení stanoví ministerstvo vyhláškou.⁷

Písemnou část výběrového řízení zajišťuje a organizuje Justiční akademie v souladu s Metodikou Justiční akademie schválenou ministerstvem a projednanou s předsedy krajských a vyšších soudů. Testem aplikace práva vyšší úrovně obtížnosti se ověřují odborné znalosti a předpoklady zájemce na funkci soudce. Uchazeč vypracuje test aplikace práva samostatně. Jako pomůcku je uchazeč oprávněn v průběhu písemné části výběrového řízení použít pouze právní informační systém poskytnutý Justiční akademií, sbírky právních předpisů v listinné podobě, další programové vybavení poskytnuté Justiční akademií a psací potřeby. Uchazeč, který nevypracuje test aplikace práva samostatně nebo použije nedovolené pomůcky, bude z výběrového řízení vyloučen. Testové otázky jsou neveřejné, ledaže je Justiční akademie vyřadila z užívání.⁸

Při pořádání výběrového řízení na funkci soudce se ministerstvo řídí základními zásadami činnosti správních orgánů uvedenými v § 2 až 8 správního řádu a postupuje podle části čtvrté správního řádu.⁹

Proti postupu správního orgánu při výběrovém řízení na pozici soudce je možné bránit se podáním stížnosti podle § 175 správního řádu.

C.1 Dodržení zásady rovnosti a nediskriminace při výběrovém řízení

Po dlouhém období, kdy neexistovala právní úprava výběru nových soudců, je tato dnes obsažena v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, a ve vyhlášce č. 516/2021 Sb. Ustanovení § 27 až 29 zmiňované vyhlášky pak blíže provádí ještě Metodika. Stěžovatel netvrdí, že by při výběrovém řízení byla porušena uvedená ustanovení zákonného a podzákonného předpisu, ale dovolává se zejména nedodržení jeho práva na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek zakotveného v čl. 21 odst. 4 Listiny.

V obecné rovině souhlasím se stěžovatelem, že správní orgány musejí při své činnosti v rámci výběrového řízení na funkci soudce šetřit **právo účastníků na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek**. Musí dbát na dodržování dalších práv a zásad, mj. musí respektovat **zákaz diskriminace** (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny) či **ochranu účastníků před nezákonným či svévolným postupem správních orgánů**.¹⁰ Tato základní práva se promítají i do základních zásad činnosti správních orgánů uvedených ve správním řádu.

6 Viz § 116 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

7 Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce, výběru předsedů soudů a o změně vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy (vyhláška 516/2021 Sb.).

8 Viz § 28 odst. 1, 2 a 3 uvedené vyhlášky.

9 Viz § 177 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

10 Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, či 20. prosince 2018 č. j. 6 As 199/2018-71, č. 3840/2019 Sb. NSS.



Porušení svého práva stěžovatel spatřuje zejména v samotné organizaci výběrového řízení, kdy ministerstvo, respektive Justiční akademie, nezajistila, aby někteří z účastníků při písemné části výběrového řízení nepodváděli a nemohli sdělovat správné odpovědi účastníkům, kteří měli písemnou část výběrového řízení ještě před sebou.

Domnívám se, že ministerstvo v daném případě svým zákonným povinnostem dostalo a neporušilo výše uvedené zásady. Pokud v testovací místnosti v průběhu písemného testu dohlížel pracovník Justiční akademie na to, aby každý z účastníků vypracovával písemný test samostatně, s tím, že kontroloval, aby si výsledky žádný z účastníků, v případě, že si je nechá zobrazit, nijak nezaznamenával, lze říci, že v dané chvíli a za nastavení současných podmínek pro absolvování písemné části testu správní orgán učinil vše, co je možné, aby ochránil legitimní očekávání účastníků, že výběrové řízení proběhne za rovných podmínek pro všechny účastníky.

Jestliže by některý z účastníků porušil ustanovení ukládající vypracovat test samostatně, měl by být z výběrového řízení vyloučen.¹¹ Není důvod se domnívat, že by správní orgán takto nepostupoval, pokud by pro takový postup nastaly právem předpokládané skutečnosti. Správní orgán však právě v souladu se zásadou rovnosti a nediskriminace musí ke všem účastníkům výběrového řízení přistupovat stejně a v případě všech účastníků musí šetřit jejich práva. Uvedeným způsobem by tak mohl správní orgán postupovat pouze tehdy, **pokud by měl pro daný postup dostatečné důvody a podklady. V opačném případě by se jednalo o nezákonný a svévolný postup.** Stěžovatel však správnímu orgánu neposkytl žádné indicie, na základě kterých by správní orgán mohl vůči konkrétnímu účastníkovi výběrového řízení takto zakročit, natož aby zrušil celé výběrové řízení, jak požadoval stěžovatel.

I ministerstvo se vyjádřilo v tom směru, že úkol státních orgánů (reprezentovaných při průběhu zkoušky Justiční akademii) je omezen na dohled ve zkušební místnosti a **nemohou ovlivnit chování účastníků řízení ve zbývajícím čase.**

Souhlasím s ministerstvem, že je na každém účastníkovi a jeho rozhodnutí přistupovat k výběrovému řízení, zvláště na funkci soudce, odpovědně a s vědomím morálního závazku. **Naproti tomu je odpovědností ministerstva zorganizovat výběrové řízení tak, aby jeho průběh nevzbuzoval pochybnosti a nevybízěl ke spekulacím ohledně jeho výsledků.** Tento požadavek ostatně vyplývá z další zásady stanovené pro oblast veřejné správy, a to ze **zásady transparentnosti.**

Pokud písemná část výběrového řízení v současné době probíhá tak, že účastníci test absolvují rozřazeni do různých skupin, kdy zároveň ti, co již test absolvovali, znají správné odpovědi a mísí se pak s účastníky, kteří mají test ještě před sebou, je otázka, zda taková organizace písemné části výběrového řízení nenahrává podvodnému jednání ze strany některých účastníků. V současné době je potřeba vycházet z toho, že se nic takového se zatím neprokázalo. **V případě, že by se množily indicie ohledně toho, že k obcházení pravidel takovým způsobem dochází, případně by se toto podezření potvrdilo, bylo by potřeba na danou situaci zareagovat a organizaci výběrového řízení upravit.**

Cílem je zajistit, aby způsob, jakým je výběrové řízení organizováno, neumožňoval obcházení pravidel nebo nevzbuzoval pochybnosti ohledně jeho řádného průběhu. Současně platí, že opatření bránící případnému obcházení pravidel nemohou nikdy pamatovat na veškeré si-

¹¹ Viz § 28 odst. 2 vyhlášky č. 516/2021 Sb.



tuace. Při organizování výběrového řízení je proto třeba náležitě vyvážit tyto dvě protichůdné skutečnosti. A pokud by se potvrdilo stěžovatelem vznesené podezření, je potřeba existující pravidla upravit.

C.2 Přezkoumání postupu správního orgánu

Stěžovateli dále vadí, že postup správního orgánu při výběrovém řízení nemůže být podroben přezkumu.

Současná právní úprava nepředpokládá existenci specifického právního nástroje, který by uchazeči výběrového řízení mohli použít v případě, že by byl postup orgánů při výběrovém řízení podle nich chybný.

Jak upozornilo ministerstvo a dokládají rozhodnutí správních soudů,¹² ministerstvo při uplatňování svých kompetencí podle zákona o soudech a soudcích nevede správní řízení a nepostupuje dle části druhé a třetí správního řádu. Stále je však v pozici správního orgánu, který vykonává vrchnostenskou správu. Je tedy při své činnosti vázáno základními zásadami činnosti správních orgánů a musí postupovat podle části čtvrté správního řádu.

Je tedy otázka, jak se účastníci výběrového řízení mohou bránit v případě, že by během výběrového řízení bylo zasaženo do jejich práv nebo by chtěli upozornit na nesprávný postup správního orgánu v průběhu výběrového řízení.

V případě, kdy se účastník brání proti postupu správního orgánu, avšak nemá k dispozici specifický prostředek ochrany, mělo by být jeho podání posouzeno jako stížnost podle § 175 správního řádu.

Přestože ministerstvo stěžovatelovo podání formálně neposoudilo jako stížnost podle § 175 správního řádu, věcně na ni obratem zareagovalo (stěžovatel se na ministerstvo obrátil dopisem ze dne 7. listopadu 2022 a ministerstvo odpovědělo přípisem ze dne 11. listopadu 2022). Proto ani v tomto ohledu v postupu ministerstva neshledávám pochybení.

Dospívám tudíž na základě provedeného šetření k závěru, že ministerstvo nepochybil. Šetření proto v souladu s § 17 zákona o veřejném ochránci práv končím.

D. Informace o dalším postupu

O výsledku šetření informuji vedoucího oddělení personálních agend justice Ministerstva spravedlnosti Mgr. Radomíra Adámka a rovněž stěžovatele.

Brno 16. října 2023

JUDr. Vít Alexander Schorm
zástupce veřejného ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

¹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, ve věci jmenování do funkce soudce prezidentem republiky, či rozsudek ze dne 20. prosince 2018, č. j. 6 As 102/2018-39, č. 3841/2018 Sb. NSS, ve věci umožnění vykonat odbornou justiční zkoušku.