



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci

žalobce: **Město D.**
sídlem D.
zastoupený advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou
sídlem Olomoucká 261/36, 789 85 Mohelnice

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

za účasti: **J. H.**
bytem D.

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2018, č. j. MV-71935-5/ODK-2018,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 7. 2018, č. j. MV-71935-5/ODK-2018, bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“), změněno rozhodnutí ředitele Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 5. 2018, č. j. 32408/2018, tak, že jeho výrok nově zní: *„Ředitel Krajského úřadu Pardubického kraje neuděluje podle § 103 odst. 3 zákona o obcích souhlas s odvoláním pana J. H. z funkce tajemníka Městského úřadu D.“*
2. Žalobce v žalobě namítal, že výrok považuje za nesprávný, nezákonný a narušující kvalitu výkonu veřejné správy ve městě D., neboť je tímto rozhodnutím hrubě a nepřiměřeně zasaženo do výkonu samosprávy jak žalobce, tak i Pardubického kraje. Dále žalobce brojil proti tvrzenému formalistickému odůvodnění; lhůty je nutno počítat od okamžiku, kdy se starosta žalobce jako zástupce navenek o jednání pana tajemníka objektivně dozvěděl. Žalobce dále označil faktury, průvodku k faktuře a zápis i projednání fakturace, z nichž starosta podle žalobce zjistil a ověřil, že agendu státní správy stavebního úřadu vykonávala soukromá osoba (živnostník). Faktura, která byla vystavena obecně na administrativní práce, a to s velkou zpětností, nebyla podložena ani objednávkou ze strany tajemníka, ani následně výkazem práce (není tedy jasné, co dodavatel pro město vykonal), tedy faktura byla uhrazena bez jakéhokoliv podkladu, který by platbu odůvodňoval. Žalobce vyjmenoval obory činnosti uvedené soukromé osoby a uzavřel, že tak, jak byla specifikována činnost, která byla předmětem fakturace, nelze dohledat, jakou konkrétní činnost jmenovaný realizoval. Nebyla přitom k dispozici žádná smlouva ani objednávka, která by byla řádně schválena radou města. Rada města nebyla o daných službách ani informována. Nešlo přitom o sjednání pracovněprávního vztahu, nýbrž o ryze obchodní vztah, jehož uzavření tajemníkovi nepříslušelo.
3. Žalobce odkázal na pravomoci tajemníka obecního úřadu dle § 110 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále též „zákon o obcích“), s tím, že výkon přenesené působnosti nelze zajišťovat externími službami podnikatelů a tajemníkovi nebyl uložen žádný úkol ve smyslu zajištění administrativních prací. Jakékoliv smlouvy o dílo apod. spadají do pravomoci rady města, tajemník úřadu k jejich uzavírání není oprávněn. Tajemník navíc nevyhotovil žádné písemné doklady, tudíž se na úřadu pohyboval dlouhou dobu člověk bez jakéhokoli právního vztahu k tomuto úřadu. Žalobce dále zdůraznil, že žádnou z činností odboru stavebního, územního plánování a životního prostředí nemůže vykonávat soukromý subjekt. Pokud se tak stalo, jednalo se o bezprecedentní zásah, mj. do ochrany osobních údajů a do výkonu státní správy. Podle žalobce ze strany tajemníka úřadu došlo *„k závažnému zneužití pravomoci úřední osoby ve smyslu platného trestního zákona se vzniklou škodou 80 000 Kč a k závažnému porušení pracovních povinností až na hranici překročení pravomoci úřední osoby.“*
4. Popsaný závažný exces při výkonu funkce tajemníka byl důvodem pro jeho odvolání z funkce a následné ukončení pracovního poměru. Napadeným rozhodnutím však došlo ke změně souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu, který byl vydán správním orgánem I. stupně. Žalobce považuje žalované rozhodnutí za nezákonné z důvodu nesprávného výpočtu formální lhůty (za správný žalobce označil výpočet správního orgánu I. stupně), z důvodu zásahu do výkonu samosprávy žalobce (z toho důvodu, že mu dané rozhodnutí „nutí“ pracovníka na významném pracovním zařazení, který vykonává

nezákonně svou pravomoc a ohrožuje jak rozpočet žalobce, tak jeho pověst co do kvalitního výkonu veřejné správy, a ohrožuje zájmy soukromých subjektů) i Pardubického kraje a rovněž z důvodu zájmu na řádném výkonu veřejné správy, který je primární a který by měl být hlavním obsahem správního uvážení v dané věci. Žalobce proto navrhl zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného.

5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zrekapituloval dosavadní průběh řízení a odkázal na argumentaci obsaženou v žalobou napadeném rozhodnutí. Poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013, s tím, že byt se žalobci může zdát postup žalovaného jako formalistický, žalovaný je povinen judikaturní závěry respektovat, a tedy nemohl postupovat jinak. K námitce narušení kvality výkonu veřejné správy a hrubého a nepřiměřeného zásahu do výkonu veřejné správy žalovaný sdělil, že, jestliže správní řád v § 90 odst. 1 písm. c) dává odvolacímu správnímu orgánu možnost pro případ, že dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit, nemůže být takový zásah důvodem nezákonnosti předmětného rozhodnutí. Ohledně posouzení dalších skutečností (porušení zákonem stanovené povinnosti ze strany tajemníka městského úřadu, jeho intenzity atd.) žalovaný upozornil, že ani správní orgán I. stupně neshledal v postupu tajemníka Městského úřadu D. pochybení v tom smyslu, že by agendu přenesené působnosti vykonávala neoprávněná osoba. Žalobce v průběhu řízení nepředložil jediný důkaz k tomuto svému tvrzení. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.
6. Žalobce ve své replice oponoval vyjádření žalovaného tak, že judikatura není závazná, ale slouží pouze jako výklad k obdobným případům. Na ty pak musí být aplikována přiměřeně, přiléhavě, a především ne proti smyslu otázky, kterou judikatura upravuje. Dále žalobce uvedl, že jen to, že žalovaný má pravomoc, mu samo o sobě nedává právo tak výrazně zasahovat do mezí samosprávy, jak učinil žalobou napadeným rozhodnutím. Žalobce podotkl, že nelze opominout, že sám tajemník, o jehož odvolání jde, svou praxi tajil, neměl k ní žádné listiny, a vytvořil tak situaci, která je časově příznivá pro něj, ne však pro žalobce, a už vůbec ne pro kvalitu místní správy. Žalobce se tak kvůli porušení zákona ze strany tajemníka dostal do časové tísně, neboť o dění na úřadě vinou tajemníka vůbec nebyl informován. Žalovaný neměl poskytnout ochranu této osobě; jelikož tak učinil, napadené rozhodnutí je nespravedlivé a v rozporu s dobrými mravy. Podle žalobce je nutno lhůty počítat od okamžiku, kdy se starosta města jako zástupce žalobce objektivně dozvěděl o jednání tajemníka, což v daném rozhodnutí není respektováno a není přihlédnuto k tomu, že se starosta o věci nedozvěděl právě proto, že ho o ní dotčený tajemník neinformoval, tedy situaci zapříčinil právě tajemník. Naopak správní orgán I. stupně správně došel k závěru, že lhůta byla splněna.
7. J. H., k jehož odvolání z funkce tajemníka Městského úřadu D. žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného nebyl udělen souhlas, k výzvě soudu sdělil, že v řízení bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení ve smyslu § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“). K žalobě se však nevyjádřil.
8. Soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a po provedeném řízení dospěl k

závěru, že žaloba není důvodná. Soud o věci samé rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení v zákonem stanovené dvoutýdenní lhůtě k výzvě soudu nevyslovili nesouhlas s takovým postupem ve věci.

9. Soud se po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí co do zjištění skutkového stavu věci a co do právního názoru na něj plně ztotožňuje s žalovaným rozhodnutím a na toto odkazuje. Smyslem soudního přezkumu totiž není podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody s názorem soudu a odůvodněním napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění, jak již setrvale judikuje Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130; rozsudky správních soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz). K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Dále soud uvádí rozhodující skutkové okolnosti ve věci a právní argumentaci.
10. Na nezbytný rozsah zjišťování skutkového stavu správním orgánem je třeba aplikovat v tomto ohledu klíčové ustanovení § 3 správního řádu, podle kterého nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu (zásady zákonnosti).
11. Ze správního spisu bylo zjištěno, že starosta žalobce dopisem ze dne 25. 1. 2018 (doručeno správnímu orgánu I. stupně dne 31. 1. 2018) požádal o vyslovení souhlasu s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu D. Ve dnech 29. 3. 2018 a 16. 4. 2018 proběhlo ústní jednání. Dne 3. 5. 2018 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí č. j. 32408/2018, kterým byl udělen souhlas s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu D. Správní orgán I. stupně dospěl k závěru o porušení povinnosti tajemníka městského úřadu spočívajícím v umožnění výkonu přenesené působnosti osobou, která nebyla zaměstnancem úřadu, a v následném neoprávněném proplacení fakturovaných služeb. Ohledně posouzení subjektivních a objektivních lhůt k podání žádosti správní orgán I. stupně uvedl, že v případě odvolání vedoucího úředníka z důvodu závažného porušení pracovních povinností dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků (dále též „zákon o úřednících“), tento zákon neobsahuje žádnou lhůtu k učinění tohoto úkonu, subsidiárně je tak třeba užít § 58 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce. Starosta žalobce v průběhu řízení uvedl, že na konci listopadu 2017 se dozvěděl o skutečnosti, že cizí osoba vykonávala činnost na městském úřadě i po skončení pracovního poměru, oficiálně pak byla tato skutečnost konstatována dne 5. 12. 2017 v rámci projednání faktury se zaměstnankyní stavebního úřadu. K podání žádosti o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka potom došlo dne 31. 1. 2018. Správní orgán I. stupně považoval subjektivní lhůtu ze strany žalobce za zachovanou a podotkl, že v daném případě není relevantní to, zda starosta věděl o skutečnosti, že cizí osoba se pohybovala na úřadě i po ukončení svého pracovního poměru, neboť porušení povinností tajemníka spočívá v tom, že s touto osobou neuzavřel písemnou, ale pouze ústní dohodu. Co se týče žalobcem namítaného nezajištění pracovní síly na pozici účetního, správní orgán I. stupně uzavřel, že tajemník v řízení doložil doklady o tom, že v podstatě kontinuálně vyhlašoval výběrová řízení na tuto pozici,

zadával inzerci do tisku i na internetu; tajemník tedy prokazatelně činil úkony za účelem zajištění zaměstnance na pozici účetního. Negativní výsledek spočívající v tom, že se pozici v dlouhodobém horizontu více jak půl roku nepodařilo obsadit vhodným uchazečem, nelze klást tajemníkovi k tíži.

12. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala osoba zúčastněná na řízení odvolání ze dne 21. 5. 2018, jež bylo doplněno dne 23. 5. 2018. Žalovaný následně vydal žalobou napadené rozhodnutí dne 17. 7. 2018, č. j. MV-71935-5/ODK-2018, kterým dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil tak, že nebyl udělen souhlas s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu D. Žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013, s tím, že úředníka je dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících možno odvolat pouze ve lhůtě do 6 měsíců ode dne porušení zákonných povinností závažným způsobem či dvojnásobného porušení zákonných povinností méně závažným způsobem; lhůta 6 měsíců se vztahuje jak na závažné, tak na méně závažné porušení zákonem stanovených povinností, přičemž tato lhůta začne běžet až od okamžiku ukončení protiprávního jednání. Judikatura dle žalovaného váže dodržení lhůty na akt odvolání. Tím však není podání žádosti řediteli krajského úřadu, aktem odvolání je až na základě uděleného souhlasu učiněné pracovněprávní jednání, tj. odvolání, které má být učiněno ve formě a s náležitostmi dle § 12 odst. 3 zákona o úřednících. Zákonná lhůta podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících proto již uplynula. Správní orgán I. stupně vydal svoje rozhodnutí dne 3. 5. 2018, tedy v době, kdy již nebyl dán hmotněprávní předpoklad pro tento postup. Jelikož v dané věci nelze očekávat možnost jakéhokoli doplnění skutkových zjištění, přistoupil žalovaný jako odvolací správní orgán ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve smyslu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.
13. V § 110 zákona o obcích je stanoveno:
 - (1) V obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídit funkci tajemníka obecního úřadu.
 - (2) Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.
 - (3) Není-li v obci zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo není-li tajemník obecního úřadu ustanoven, plní jeho úkoly starosta.
 - (4) Tajemník obecního úřadu a) zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce, b) plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou, c) stanoví podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, d) plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, e) vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu, nevydává-li je rada obce.
 - (5) Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním.
 - (6) Tajemník obecního úřadu nesmí vykonávat funkce v politických stranách a v politických hnutích.

14. Podle § 103 odst. 3 zákona o obcích starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.
15. Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, jen porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo dopustil-li se nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců.
16. Jak plyne z odborné literatury [VEDRAL, Josef, PŠENÍČKA, Stanislav. § 103. In: VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENÍČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 539.], souhlas ředitele krajského úřadu ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, „kde jsou možné i opravné prostředky, zejména v případě nesouhlasu, ovšem vyjma přezkumného řízení.... O rozhodnutí vydávané ve správním řízení, a to ve správním řízení na žádost podávanou starostou, jde proto, že jde o zásah do výkonu samosprávy (viz čl. 101 odst. 4 Ústavy) a vlastně jeden z mála případů preventivního dohledu. Ředitel krajského úřadu uděluje souhlas v rámci přenesené působnosti kraje, o samostatnou působnost jít z povahy věci nemůže, neboť nejde o správu záležitostí kraje, ale o pravomoc, která byla na krajský úřad, resp. jeho ředitele, přenesena z někdejších okresních úřadů (udělování tohoto souhlasu bylo v minulosti svěřeno přednostům okresních úřadů a šlo tedy o výkon státní správy).... Tajemník obecního úřadu je podle § 2 odst. 5 ÚřÚSC tzv. vedoucím úředníkem, pro jehož jmenování a také odvolání z funkce zákon vyžaduje zvláštní požadavky (srov. § 5, 12 ÚřÚSC).” Krajský soud se s těmito závěry ztotožňuje. Jak je stanoveno v § 110 odst. 2 zákona o obcích, tajemník je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi. Neudělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích proto představuje zásah do ústavně garantovaného práva na výkon samosprávy (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky, podle něhož stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem). Soudu rozhodujícímu ve věcech správního soudnictví tak přísluší posoudit, zda se jedná o zásah zákonný, nebo nikoliv. Z uvedených důvodů soud uzavřel, že rozhodnutí ředitele krajského úřadu, resp. žalovaného jako odvolacího správního orgánu, kterým byl vysloven nesouhlas s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce, je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.
17. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v době vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně již uplynula zákonná lhůta podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících. Žalobce s tímto posouzením nesouhlasil a v žalobě odkazoval na argumentaci správního orgánu I. stupně, podle něhož je lhůta zachována.
18. Krajský soud předně uvádí, že šestiměsíční lhůta pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce stanovená v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících se týká nejen nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností, ale i (byť jediného) porušení zákonných povinností závažným způsobem. K tomu lze citovat z žalovaným odkazovaného rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013 (rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz): „Limit pro

odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce však nespočívá jen ve stanovení důvodů, pro něž (pouze) tak lze učinit. Zákon zároveň stanoví i lhůtu (časový úsek), v níž tak může zaměstnavatel učinit. Je tomu tak proto, že odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce pro porušení povinností [má-li být naplněn smysl a účel tohoto právního institutu (této možnosti zaměstnavatele)] musí být učiněno v přiměřené časové souvislosti s takovým porušením povinností. Kdyby tomu tak nebylo, hrozilo by – jak správně uvádí odvolací soud – že „ten, kdo má oprávnění provinilého odvolat, by měl tuto možnost připravenou i několik let pro případ, až se mu to bude hodit, a trvale tím „držel v šachu“ provinilého vedoucího úředníka (vedoucího úřadu)“. Jde tedy o to, aby bylo v rozumné době ukončeno období nejistoty provinilého vedoucího úředníka (vedoucího úřadu) v tom smyslu, zda bude odvolán či nikoliv, a tím obnovit ochranu jeho dalšího řádného, nestranného a nerušeného rozhodování. Zároveň platí, že institut odvolání z funkce nesmí vést k zneužití práv zaměstnavatele na újmu zaměstnance. Nelze proto, jak to činí dovolatel, dovozovat, že by se lhůta (6 měsíců) uvedená v § 12 odst. 1 písm. b) zák. o úřednících vztahovala toliko na nejméně dvě méně závažná porušení zákonem stanovených povinností, zatímco při porušení zákonem stanovených povinností závažným způsobem by se zaměstnavatel mohl pro odvolání vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu z funkce rozhodnout kdykoli (i po několika letech).“ Soud proto uzavřel, že v nyní posuzovaném případě se uplatní šestiměsíční lhůta dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících.

19. Krajský soud dále přisvědčil žalovanému, který dospěl k závěru, že předmětná lhůta stanovená v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je lhůtou objektivní, nikoliv subjektivní. Žalobce v žalobě proti tomuto východisku brojil s tím, že lhůty je nutno počítat od okamžiku, kdy se starosta žalobce o jednání osoby zúčastněné na řízení objektivně dozvěděl. V replice k vyjádření žalovaného pak žalobce rozvedl tento žalobní bod tak, že osoba zúčastněná na řízení svou praxi tajila, neměla k ní žádné listiny, a tak vytvořila situaci, která je pro ni časově příznivá, neboť získala procesně výhodnější postavení (z hlediska lhůt), přičemž žalobce se kvůli porušení zákona dostal do časové tísně, neboť o dění na úřadě z viny osoby zúčastněné na řízení vůbec nebyl informován. Krajský soud k tomu uvádí, že již z jazykového výkladu § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících je zřejmé, že stanovená šestiměsíční lhůta se počítá již od porušení zákonem stanovených povinností vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu (popř. od nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností), nikoliv od okamžiku, kdy se obec (resp. starosta obce) o porušení zákonem stanovených povinností dozvěděla. I kdyby se tak starosta obce teoreticky dozvěděl o závažném protiprávním jednání tajemníka obecního úřadu se zpožděním zaviněným právě tímto tajemníkem, taková skutečnost by nepředstavovala důvod pro odchýlení se od závěru, že předmětná lhůta je lhůtou objektivní.
20. Uvedený výklad nelze označit za formalistický, dle závěru soudu naopak tato interpretace plně odpovídá vůli zákonodárce. Kdyby totiž zákonodárce zamýšlel lhůtu dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících stanovit jako lhůtu subjektivní, jistě by tak výslovně stanovil v textu zákona, jak to ostatně činí v řadě jiných právních předpisů, v nichž jsou zakotveny subjektivní lhůty, nezřídka současně vedle lhůt objektivních (srov. např. § 1008 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku: Soud zamítne žalobu na ochranu nebo na uchování držby, pokud bude žaloba podána po uplynutí šesti týdnů ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o svém právu i o osobě, která držbu ohrožuje nebo ruší, nejdéle však do

jednoho roku ode dne, kdy žalobce mohl své právo uplatnit poprvé. Nebo podle § 267 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, podle něhož právo na náhradu škody se promlčí, jestliže její vznik neohlásí zaměstnanec zaměstnavateli bez zbytečného odkladu, nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy se o škodě dozvěděl; podle § 100 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Přezkumné řízení podle odstavce 1 se zahájí a) do 3 měsíců ode dne, kdy se správní orgán dozvěděl o důvodu pro zahájení přezkumného řízení, a b) nejpozději do 3 let od zahájení trestního stíhání...).

21. Jakkoliv soud připouští, že toto ustanovení může starostovi obce zkomplikovat odvolání tajemníka obecního úřadu v případě porušení tajemnických zákonných povinností (když se o tomto porušení dozví až s určitým časovým odstupem), nelze jej překlenout tím, že by stanovená šestiměsíční lhůta byla považována za lhůtu subjektivní. Bylo na žalobci, aby měl přehled o tom, co se fakticky na jeho úřadu odehrává. Závěr, že se jedná o lhůtu objektivní, pak vyplývá nejen z odkazovaného rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 4123/2013 [*„Naopak ze shora uvedeného vyplývá, že oba důvody pro odvolání z funkce uvedené v § 12 odst. 1 písm. b) zák. o úřednících mohou být použity, jen porušil-li vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu jemu zákonem stanovené povinnosti v době posledních 6 měsíců. Jinak řečeno v souladu se zákonem (z hlediska lhůty pro jeho použití) je jen takové odvolání z funkce vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu, které zaměstnavatel učinil z důvodu, že se vedoucí úředník nebo vedoucí úřadu dopustil porušení jemu zákonem stanovených povinností závažným způsobem nebo nejméně ve dvou případech méně závažným způsobem v období 6 měsíců před tím, než k odvolání z funkce pro takové porušení jemu zákonem stanovených povinností došlo.“*], nýbrž i z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2018, sp. zn. 21 Cdo 299/2017: *„Z ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících vyplývá, že lhůta (časový úsek) 6 měsíců, ve které je zaměstnavatel oprávněn přistoupit k odvolání z funkce, počne běžet bez ohledu na to, kdy zaměstnavatel získal vědomost (dozvěděl se) o skutečnostech (porušení povinnosti ze strany vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu), s nimiž zákon spojuje možnost odvolání. Znění uvedeného ustanovení jiný (opačný) výklad neumožňuje a nelze jej dovodit ani z jiného ustanovení zákona o úřednících. Podpůrně nelze použít ani ustanovení zákoníku práce upravující lhůty pro jiné jednostranné pracovněprávní úkony (jednání), jimiž zaměstnavatel může řešit porušení pracovních povinností ze strany zaměstnance. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli, že je nepochybně v zájmu zaměstnavatele, aby odhalil závadné jednání svého úředníka co nejdříve. Zákonodárcem stanovená lhůta 6 měsíců pro odvolání z funkce, plynoucí od porušení zákonem stanovených povinností vedoucího úředníka (vedoucího úřadu), se jeví být jako dostačující k tomu, aby zaměstnavatel mohl provést potřebná šetření ke zjištění, zda rozhodné okolnosti skutečně nastaly.“*
22. Český právní řád sice není založen na precedenčním systému, vnější závaznost předchozí judikatury však vychází z ústavního požadavku zákazu svévole a právní jistoty, jakož i ústavně garantovaného práva na soudní ochranu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2019, č. j. 2 As 395/2017-45). Ustálená judikatura představuje ve svém materiálním rozměru právní normu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Nejde tedy o závaznost formální (judikatura není pramenem práva, v čemž lze žalobci obecně přisvědčit), nicméně soudy by ji měly v každém případě reflektovat a nenaleznou-li silné důvody, pro které by mělo být postupováno jinak, měly by takto podaný výklad právní normy při svém rozhodování následovat (viz rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 133/2016-31). V nyní posuzovaném případě pak žalobce nepřednesl a ani soud neshledal žádné relevantní důvody k zaujetí odlišného výkladu.

23. Krajský soud tudíž souhlasí s žalovaným, který za okamžik, od něhož započala běžet šestiměsíční lhůta dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, považoval uhrazení faktury dne 1. 10. 2017, nikoliv okamžik, kdy se starosta žalobce o jednání osoby zúčastněné na řízení dozvěděl. Osobu zúčastněnou na řízení tak bylo možno odvolat z funkce tajemníka Městského úřadu D. (za splnění dalších zákonných podmínek) nejpozději dne 1. 4. 2018.
24. Nad rámec odůvodnění lze pak uvést (*obiter dictum*), že i kdyby pak lhůta dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících čistě teoreticky byla lhůtou subjektivní, jak namítal žalobce, žalovaný neudělením souhlasu s odvoláním osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu D. nepochybil. Jak totiž plyne z rozhodnutí správního orgánu I. stupně, na nějž žalobce ve své žalobě odkazoval, starosta obce se o skutečnosti, že cizí osoba na úřadě vykonávala činnost i po ukončení pracovního poměru, dozvěděl nejpozději dne 5. 12. 2017, kdy tato skutečnost byla konstatována v rámci projednání faktury se zaměstnankyní stavebního úřadu. Pokud by se tedy jednalo o lhůtu subjektivní, tato by uplynula nejpozději dne 5. 6. 2018, tj. ještě v průběhu správního řízení o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka Městského úřadu D. z funkce.
25. V této souvislosti je třeba podotknout, že nejpozději v uvedené (objektivní, nikoliv subjektivní) šestiměsíční lhůtě bylo možno přistoupit k odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce, nikoliv pouze k podání žádosti řediteli krajského úřadu o vyslovení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce dle § 103 odst. 3 zákona o obcích. Soud souhlasí s žalovaným, který v žalovaném rozhodnutí (str. 18) uvedl, že „pokud by se lhůta pro odvolání vztahovala k podání žádosti řediteli krajského úřadu, neexistovala by zároveň následně žádná lhůta pro samotný akt odvolání a starosta obce by mohl udělený souhlas s odvoláním schovávat tzv. v šuplíku s možností jej kdykoliv použít pro jeho odvolání, což zjevně nebyl účel zákona“. Že takový stav o časově neomezené možnosti odvolání tajemníka obecního úřadu z funkce zjevně nebyl zákonodárcem zamýšlen jako žádoucí, ostatně plyne i ze shora odkazovaného rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 4123/2013. Závěr o tom, že v šestiměsíční lhůtě je nezbytné tajemníka obecního úřadu odvolat z funkce (nejen požádat ředitele krajského úřadu o souhlas s jeho odvoláním), k němuž dospěl žalovaný v napadeném rozhodnutí, koneckonců nikterak nepochybnil ani žalobce ve své žalobě. Krajský soud s argumentací žalovaného souhlasí a doplňuje, že žádné zákonné ustanovení ani nepočítá se stavěním šestiměsíční lhůty stanovené v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících po dobu správního řízení o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích. Proto soud souhlasí s úvahami žalovaného, který v napadeném rozhodnutí mimo jiné uvedl, že konstrukce daného ustanovení klade zvýšené nároky na starosty obcí, kteří v případě odvolávání tajemníků obecních úřadů musí v rámci dané lhůty ještě zažádat o souhlas ředitele krajského úřadu. Řízení o udělení takového souhlasu je často spojeno s odvoláním (coby procesním úkonem) odvolávaného tajemníka právě proti rozhodnutí, kterým je souhlas udělen. Starosta obce tak musí počítat s minimálně 2 až 3 měsíci na řízení o udělení souhlasu. Reálně je tak nutné, aby žádost o udělení souhlasu podával nikoliv nejpozději 6 měsíců po závažném (či dvou méně závažných) porušení zákonem stanovených povinností, ale cca do 3 měsíců od takového porušení, aby měl jistotu, že veškeré kroky budou včas

splněny. Žalovaný dodal, že tento fakt samozřejmě musí mít na paměti i správní orgány, které jsou do řízení o udělení souhlasu s odvoláním procesně zainteresovány. Krajský soud dodává, že jestliže správní orgány v řízení o žádosti o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu překročí lhůty pro vydání rozhodnutí, lze využít prostředků na ochranu proti nečinnosti (žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, potažmo žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 a násl. s. ř. s.).

26. Ze shora uvedených důvodů krajský soud uzavřel, že v nyní posuzovaném případě šestiměsíční objektivní lhůta pro odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu D. vyplývající z § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících uplynula ještě v průběhu správního řízení o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu z funkce ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích, protože žalovaný nepochybil, jestliže žalobci tento souhlas s odvoláním tajemníka z funkce neudělil. Daný postup žalovaného nelze označit za nepřiměřený zásah do výkonu samosprávy či narušení řádného výkonu veřejné správy, jak namítal žalobce, neboť postup žalovaného byl v souladu se zákonem.
27. Vzhledem ke shora vyloženému závěru bylo nadbytečné zabývat se námitkami žalobce týkajícími se tvrzeného porušení povinností tajemníka obecního úřadu osobou zúčastněnou na řízení. Těmito námitkami se navíc krajský soud ani zabývat nemohl, poněvadž žalovaný v napadeném rozhodnutí (na rozdíl od rozhodnutí správního orgánu I. stupně) neřešil otázku, zda osoba zúčastněná na řízení svým jednáním naplnila podmínku závažného porušení některé ze zákonem stanovených povinností ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou v postavení dalších orgánů rozhodujících ve správním řízení a obecně rozhodují pouze na kasačním principu. Jinak řečeno, přes existenci plné jurisdikce vede řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí pouze k přezkumu jeho zákonnosti, nikoliv k nahrazení správního rozhodnutí rozhodnutím soudu. Z uvedeného důvodu soud nemůže ani nahradit či podstatně doplnit odůvodnění rozhodnutí správního rozhodnutí vlastním odůvodněním (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2018, č. j. 7 Ads 120/2018-27, či ze dne 3. 3. 2016, č. j. 7 Azs 322/2015-43). Krajský soud se proto nezabýval okruhem žalobních bodů týkajících se tvrzených pochybení osoby zúčastněné na řízení.
28. Žalovaný dle závěru soudu v dostatečném rozsahu zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a na jeho základě přijal odpovídající právní závěry, jež řádně odůvodnil.
29. Ze všech shora uvedených důvodů neshledal soud žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
30. Soud doplňuje, že výkon funkce tajemníka se týká plnění úkolů obce v rámci jak samostatné, tak i přenesené působnosti obce (viz § 110 odst. 2 zákona o obcích). Poněvadž se tedy jedná o výkon nejen samosprávy, ale i státní správy, který je na obec přenesen, soud dospěl k závěru, že žalobce je v nyní posuzované věci osvobozen od soudních poplatků ze zákona dle § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Proto krajský soud nevyzýval žalobce k zaplacení soudního poplatku.
31. Výrok (II.) o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Pokud

jde o výrok (III.), osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť soud jí žádnou povinnost neuložil (srov. § 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Pardubice 24. října 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu