

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Olgy Stránské a soudců Mgr. Tomáše Kocourka, PhD. a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **M. v. ČR**, se sídlem x, proti žalovanému: **Obec Postřížín**, se sídlem Pražská 42, 250 70 Postřížín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2014, č. j. OU/0466/2014 a ze dne 21. 7. 2014, č. j. OU/0544/2014, o konkursním řízení na pozici ředitele mateřské školy,

t a k t o :

I. Žaloba se o d m í t á .

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou podle ustanovení § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s ustanovením § 124 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, domáhal zrušení shora označených rozhodnutí starostky žalovaného. Rozhodnutím ze dne 25. 6. 2014, č. j. OU/0466/2014 (dále jen „Rozhodnutí 1“) byl Mgr. Bc. A. K. (dále jen „uchazeč“) vyřazen na doporučení konkursní komise z konkursního řízení na pozici ředitele Mateřské školy Postřížín (dále jen „MŠ“) pro neprokázání znalosti českého jazyka podle ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) a § 4 zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pedagogických pracovnících“). Rozhodnutím ze dne 21. 7. 2014, č. j. OU/0544/2014 (dále jen „Rozhodnutí 2“), pak došlo ke jmenování ředitele MŠ v souladu s doporučením konkursní komise. Žalobce spatřuje nezákonnost těchto rozhodnutí v porušení zákona o pedagogických pracovnících a vyhlášky č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „konkursní vyhláška“), konkrétně ve skutečnosti, že žalovaný vyřadil uchazeče z konkursního řízení pro neprokázání znalosti českého jazyka, přestože uchazeč nebyl podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o pedagogických pracovnících povinen znalost českého jazyka prokazovat.

Soud se ještě před tím, než se zabýval návrhem samotným, musel vypořádat s otázkou, zda jsou splněny podmínky pro věcné projednání návrhu. První otázkou, kterou je třeba posoudit, je včasnost podané žaloby.

Podle ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s. „*Ustanovení tohoto dílu se přiměřeně použijí též v případě, kdy zvláštní zákon svěřuje správnímu úřadu pravomoc podat žalobu proti usnesení nebo opatření orgánu územního samosprávného celku v samostatné působnosti*“.

Podle ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. „Žalobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou“.

Podle ustanovení § 72 odst. 2 s. ř. s. „Žalobu podle § 66 odst. 1 až 3 může oprávněný žalobce podat do tří let od právní moci rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, a nenabývá-li rozhodnutí právní moci, od doručení rozhodnutí poslednímu účastníku, který proti němu mohl žalobu sám podat. Žalobu podle § 66 odst. 4 může oprávněný žalobce podat, dokud neuplynula lhůta pro podání žaloby všem účastníkům, nestanoví-li zvláštní zákon jinak“.

Jak vyplývá z výše uvedeného, soudní řád správní zvláštní ustanovení pro podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s. neobsahuje a neobsahuje je ani ustanovení § 124 odst. 5 obecního zřízení, podle kterého žalobce v projednávané věci postupoval. Ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s. však umožňuje přiměřené použití části třetí hlavy druhé, dílu prvního soudního řádu správního (§65 a násl. s. ř. s.), tedy včetně ustanovení § 72 s. ř. s. Přiměřenost přitom znamená, že se tato ustanovení nepoužijí automaticky, ale pouze tehdy, pokud jsou s přihlédnutím ke specifikům daného řízení potřebná či vhodná. V zásadě tak připadají v úvahu tři možnosti:

- 1) neaplikovat § 72 s. ř. s. vůbec s tím, že pro podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 124 odst. 5 obecního zřízení žádná lhůta neplatí,
- 2) aplikovat obecnou dvouměsíční lhůtu (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), přičemž její počátek by se odvíjel ode dne, kdy se žalobce o příslušném rozhodnutí dozvěděl (v projednávané věci tedy od okamžiku, kdy mu byl postoupen podnět uchazeče),
- 3) aplikovat zvláštní tříletou lhůtu (§ 72 odst. 2 s. ř. s.).

První možnost, tedy absenci jakékoliv lhůty, pokládá soud za nepřijatelnou, a to ze dvou důvodů. Prvním důvodem je, že taková konstrukce by znamenala nepřiměřený zásah do principu právní jistoty, který je jedním ze základních principů právního státu, jelikož by znamenala, že by žalobce mohl svou žalobu podat i např. 15 let po přijetí příslušného rozhodnutí či opatření orgánu obce a dosáhnout zrušení takového rozhodnutí. Takovým postupem by však byla významně narušena právní jistota všech osob, jednajících po dlouhou dobu na základě takového rozhodnutí a mohlo by dojít i k narušení jejich práv nabytých v dobré víře. Druhý důvod soud spatřuje v samotné konstrukci dozorčího oprávnění žalobce nad samostatnou působností obce. Toto oprávnění totiž představuje zákonné omezení ústavou zaručeného práva na samosprávu (č. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 4 Ústavy) a jako každé omezení ústavou zaručeného práva je třeba je vykládat restriktivně. Není proto přijatelný výklad, který by umožnil takto širokou (časově neomezenou) možnost ingerence žalobce do práva obcí na samosprávu.

Druhou možnost, tedy aplikování obecné dvouměsíční lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) pokládá soud rovněž za nepřijatelnou. Ustanovení § 72 odst. 1 totiž váže počátek běhu lhůty na oznámení rozhodnutí žalobci, což však v případech žalob podle § 67 písm. a) s. ř. s. není vyhovující. Žalobce totiž není z povahy věci účasten procesů, při kterých k vydání napadaného usnesení, rozhodnutí či opatření došlo, a dozví se o nich buď na základě podnětu jiných osob, nebo na základě vlastní namátkové kontrolní činnosti, přičemž se zcela jistě může stát, že se o vydání rozhodnutí dozví např. až za 15 let od jeho vydání. Pokud by i v takovém případě mohl podat žalobu podle § 67 písm. a) s. ř. s. a dosáhnout zrušení

napadeného rozhodnutí, vedlo by to ke stejným ústavněprávním konsekvencím, pro které soud odmítl úplnou absenci lhůty pro podání žaloby v předchozím odstavci.

Soud proto dospěl k závěru, že jediným ústavně konformním postupem je aplikace zvláštní tříleté lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 2 s. ř. s.). Tato lhůta je dostatečně dlouhá k tomu, aby žalobce byl schopen efektivně vykonávat své dozorčí oprávnění, a zároveň představuje ještě přiměřený zásah do právní jistoty a práva na samosprávu. K tomu soud dodává, že postavení žalobce je postavení např. nejvyššího státního zástupce poměrně podobné, jelikož v obou případech se jedná o „vnější“ dozor nad procesy, kterých se žalobci nijak neúčastní – v případě nejvyššího státního zástupce jde o všeobecný dozor nad správními rozhodnutími, v případě žalobce o dozor nad výkonem samostatné působnosti obce.

Poté, co soud dospěl k závěru o nutnosti aplikovat tříletou lhůtu pro podání žaloby podle § 72 odst. 2 s. ř. s., posoudil podanou žalobu jako včasnou, jelikož napadená rozhodnutí žalovaného byla vydána v červnu resp. červenci 2014, přičemž žaloba byla podána v lednu 2015, tedy v zákonné tříleté lhůtě.

Druhou otázkou, se kterou se musel soud vypořádat před věcným posouzením žaloby je posouzení aktivní legitimace navrhovatele. Žalobce svou aktivní legitimaci odvozuje od ustanovení § 124 obecního zřízení.

Podle ustanovení § 124 odst. 1 věty první, obecního zřízení *„Je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nejde-li o obecně závaznou vyhlášku obce, vyzve M. v. obec ke zjednání nápravy“*.

Podle ustanovení § 124 odst. 2 věty první, obecního zřízení *„V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti se zákonem může M. v. pozastavit výkon takového usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.“*

Podle ustanovení § 124 odst. 5 obecního zřízení *„M. v. o pozastavení výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti nerozhodne, jestliže již bylo vykonáno; v takovém případě podá pouze návrh soudu na jeho zrušení“*.

Podle ustanovení § 124 odst. 6 obecního zřízení *„Ustanovení odstavců 1 až 5 se nepoužijí v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva a v případě, kdy jsou dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí upraveny zvláštním právním předpisem“*.

Z výše citovaných ustanovení vyplývá, že zákon stanoví pozitivní vymezení případů pro uplatnění postupu podle § 124 obecního zřízení doplněný trojím vymezením negativním. Aby tedy mohl žalobce postupovat podle § 124 obecního zřízení (a případně i podat správní žalobu), musí akt, který je žalobcem napadán, splňovat následující podmínky:

- 1) musí jít o usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti (§ 124 odst. 1 obecního zřízení),
- 2) nesmí se jednat o obecně závaznou vyhlášku obce (§ 124 odst. 1 obecního zřízení),

- 3) vytýkané porušení zákona nesmí být porušením právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva (§ 124 odst. 6 obecního zřízení),
- 4) dozor nebo kontrola výkonu samostatné působnosti obcí nejsou upraveny zvláštním právním předpisem (§ 124 odst. 6).

Podmínky 1), 2) a 4) jsou v projednávané věci splněny. Oba úkony starostky žalovaného lze podřadit pod pojem „usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření“ a oba byly vydány v samostatné působnosti. Rovněž se ani v jednom případě nejedná o obecně závaznou vyhlášku obce a nejde ani o případ, kdy by dozor nebo kontrola byly upraveny zvláštním právním předpisem. Pokud jde o podmínku 3), pak předpisy, jejichž porušení je žalobcem namítáno, zcela jistě nejsou předpisy práva občanského nebo obchodního, nicméně podle názoru soudu jde o předpisy práva pracovního, které lze v souladu s právní vědou vymezit jako soubor právních norem, které upravují (mimo jiné) vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli (srovnej Bělina, M. a kol.: Pracovní právo. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 464 s., str. 4).

Porušení zákona, které žalobce žalovanému vytýká, spočívá v nesprávném vyřazení uchazeče z konkursního řízení, vedeného v souladu s ustanovením § 166 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého *„Ředitele školské právnické osoby zřizované ministerstvem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, ředitele příspěvkové organizace nebo vedoucího organizační složky státu nebo její součásti jmenuje na vedoucí pracovní místo zřizovatel na základě jím vyhlášeného konkursního řízení“*, podle konkursní vyhlášky. Ustanovení § 166 odst. 2 školského zákona a je provádějící ustanovení konkursní vyhlášky jsou podle názoru soudu předpisy pracovního práva, jelikož se jedná o zvláštní úpravu postupu zaměstnavatele před vznikem pracovního poměru (§ 30 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů), platnou pro vybrané skupiny zaměstnavatelů, uvedené právě v § 166 odst. 2 školského zákona. Pokud jde o podstatu namítaného pochybení žalovaného, jedná se o nesprávnou aplikaci zákona o pedagogických pracovnících v otázce prokázání kvalifikačního předpokladu – znalosti českého jazyka. I tato ustanovení (§ 3 a § 4 zákona o pedagogických pracovnících) jsou však normami pracovněprávními, jelikož stanovují předpoklady pro výkon určitého zaměstnání. Ostatně pracovněprávní povaha zákona o pedagogických pracovnících je zřejmá již z jeho § 1, podle kterého *„Tento zákon upravuje a) odchylky při sjednávání doby trvání pracovního poměru na dobu určitou pedagogických pracovníků b) předpoklady pro výkon činnosti pedagogických pracovníků, c) pracovní dobu pedagogických pracovníků, d) další vzdělávání a kariérní systém pedagogických pracovníků.“*, tedy otázky tvořící nepochybně součást pracovního práva. Zákon o pedagogických pracovnících je tak třeba zařadit mezi prameny pracovního práva, kam právní věda ostatně řadí i zákony, jejichž vztah k pracovnímu právu je mnohem volnější a kde pracovněprávní ustanovení tvoří jen menší část předpisu, např. zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (viz Bělina, M. a kol.: Pracovní právo. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 464 s., str. 46).

S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žalobce nesplnil podmínky pro postup podle § 124 obecního zřízení, jelikož jím vytýkané porušení práva je porušením předpisů práva pracovního (§ 124 odst. 6 obecního zřízení). Na tomto závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobce rovněž namítá porušení Listiny základních práv a svobod, jelikož toto porušení je porušením pouze zprostředkovaným (navázaným na porušení zákona

o pedagogických pracovnících a konkursní vyhlášky), a nemůže tak sloužit k obcházení ustanovení § 124 odst. 6 obecního zřízení. Jelikož žalobce nemohl v projednávané věci postupovat podle ustanovení § 124 obecního zřízení, nemohl splnit ani podmínku aktivní legitimace podle ustanovení § 67 písm. a) s. ř. s.

Vzhledem k výše uvedenému rozhodl soud podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tak, že žalobu odmítl, jelikož byla podána osobou zjevně neoprávněnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 3 věty první, s. ř. s., podle které žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 30. června 2016

Olga Štránská, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová