



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: **X**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Milanem Schagererem
sídlem Plzeňská 276/298, 150 00 Praha 5

proti

žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,**
sídlem U Jezu 642/2a, 461 80 Liberec 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2023, č. j. KULK 41120/2023,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, zamítl jako nepřípustné odvolání proti sdělení ze dne 5. 5. 2023, č. j. KULK 32814/2023, v němž ředitel žalovaného vyslovil nesouhlas se jmenováním žalobce do funkce vedoucího úřadu, tajemníka Městského úřadu Česká Lípa. Žalobce byl ve sdělení poučen o tom, že se jedná o jiný správní úkon (akt) dle části čtvrté správního řádu, proti němuž není přípustný

opravný prostředek. Žalobce se přesto proti sdělení nesouhlasu odvolal. Žalovaný se vzhledem k obsahu podání nejprve zabýval otázkou, zda nejsou dány důvody pro postup podle § 156 správního řádu a konstatoval, že tomu tak není, neboť v odvolání není uvedeno nic, co by jeho původní závěr zvrátilo. K věci se vyjádřil Městský úřad Česká Lípa, který uvedl, že odvolání směřuje proti sdělení, jímž bylo formálně ukončeno výběrové řízení dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících“), jenž je normou pracovního práva, nikoliv práva správního. Žalovaný ve shodě s Městským úřadem Česká Lípa dospěl k závěru, že se skutečně jedná o akt pracovního práva, proti němuž nelze brojit odvoláním dle správního řádu. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, z nějž vyplývá, že žalobce může svou procesní obranu směřovat do civilního řízení. Správní žalobou by se proti nesouhlasu se jmenováním žalobce do funkce vedoucího úřadu, tajemníka Městského úřadu Česká Lípa mohlo bránit město Česká Lípa, nikoliv žalobce.

II. Žaloba

2. V podané žalobě žalobce nejprve odkázal na odbornou literaturu, dle níž vydání souhlasu ředitele krajského úřadu se jmenováním tajemníka obecního úřadu je výkonem veřejné správy, a to ve formě individuálního správního aktu vydaného ve správním řízení. Souhlas ředitele krajského úřadu se jmenováním tajemníka obecního úřadu má tedy povahu rozhodnutí vydaného ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu.
3. Ze strany ředitele žalovaného došlo ke zcela chybnému posouzení splnění požadavků a předpokladů pro výkon funkce tajemníka ve smyslu § 4 až § 6 zákona o úřednících. Nesouhlas je mimo jiné založen na chybném posouzení pojmu „vedoucí zaměstnanec“ způsobem, který je v rozporu s právními předpisy a v neprospěch žalobce. V další části žaloby se žalobce podrobně vyjadřoval k otázce splnění požadavků pro výkon funkce dle § 4 až § 6 zákona o úřednících, namítal netransparentní a nerovný přístup v rámci výběrového řízení a neoprávněné zacházení s osobními údaji. Žalobce navrhoval, aby soud žalovaného v souladu s § 62 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vyzval k odstranění předchozího závadného postupu, zrušil napadené rozhodnutí i sdělení nesouhlasu ředitele žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. KULK 32814/2023, a zavázal žalovaného k vyslovení souhlasu se jmenováním žalobce tajemníkem Městského úřadu Česká Lípa. Pro případ, že by nebylo postupováno dle § 62 s. ř. s., navrhoval zrušení obou rozhodnutí a požadoval náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

4. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný konstatoval, že cílem žaloby je zjevně změna nesouhlasu ředitele žalovaného ze dne 5. 5. 2023, č. j. KULK 32814/2023, na souhlas, což však nelze činit správní žalobou dle s. ř. s., neboť k tomu není žalobce aktivně legitimován ve smyslu § 65 s. ř. s. Žalobce vychází z nesprávné premisy, že souhlas ředitele krajského úřadu se jmenováním tajemníka obecního úřadu má povahu rozhodnutí vydaného ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Tento názor se objevoval ve starší odborné literatuře, byl však překonán rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, dle kterého se v případě souhlasu (resp. nesouhlasu) se jmenováním (resp. odvoláním), nejedná o správní rozhodnutí dle části druhé správního řádu, ale o jiný správní úkon (akt) dle části čtvrté správního řádu. Jak dále plyne z citované judikatury, hlavní město Praha, jako územně samosprávný celek, který výběrové řízení vyhlásil, se může proti

postupu ministra vnitra (analogicky ředitele krajského úřadu) při ne/udělení souhlasu bránit správní žalobou. Odvolaný ředitel (analogicky tajemník městského úřadu) může svoji procesní obranu směřovat do civilního soudního řízení. Proti nesouhlasu se tedy mohlo správní žalobou bránit město Česká Lípa, nikoliv žalobce. Pro postup dle § 62 s. ř. s. žalovaný neshledal důvod. Žalovaný navrhol žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Replika žalobce a jeho další vyjádření

5. V replice k vyjádření žalovaného žalobce zdůraznil, že v důsledku chybného posouzení otázky praxe žalobce ze strany žalovaného bylo dotčeno jeho právo na rovný přístup k veřejné funkci a nedošlo ke vzniku pracovněprávního vztahu žalobce na vedoucí pozici tajemníka Městského úřadu v České Lípě. Žalobce byl výběrovou komisí označen za vítěze výběrového řízení a jmenování do funkce tajemníka očekával. Žalobce konstatoval, že vyčerpал všechny prostředky procesní obrany, neboť proti sdělení nesouhlasu podal ministerstvu vnitra podnět na zahájení přezkumného řízení. V přístupu ministerstva však byla jasně patrná neochota se předloženou otázkou zabývat. Neformální přípis ministerstva vnitra ze dne 23. 7. 2023, č. j. MV-108499-3/OSR-2023, kterým byl žalobcem podaný podnět na přezkum postoupen k vyřízení žalovanému, měl pouze ten výsledek, že se řešením předložené otázky zabývaly stejné osoby, které se dopustily pochybení při věcném posouzení celé problematiky. Ani město Česká Lípa jako vyhlášovatel výběrového řízení nevyvinulo žádnou aktivitu, aby zvrátilo chybné věcné posouzení žalovaného a narovnal dotčení práv žalobce. Pokud jde o žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, nelze jej vztáhnout na posuzovanou věc, neboť kasační soud se tehdy zabýval otázkou vyslovení (ne)souhlasu s odvoláním z funkce. Procesní obrana proti pracovněprávnímu vztahu, který existoval, je ale snáze realizovatelná oproti situaci, kdy v důsledku nezákonného postupu a pochybení při posouzení věcné stránky takový vztah ani nevznikl, ačkoliv vzniknout měl. V dalším vyjádření se žalobce věnoval výkladu § 65 s. ř. s. a judikatuře správních soudů k tomuto ustanovení.

V. Ústní jednání

6. Ve věci proběhlo dne 17. 1. 2024 ústní jednání při němž žalobce i žalovaný setrvali na své argumentaci. Rozsáhlé dokazování, jehož se žalobce domáhal, soud neprováděl, neboť to pro posouzení důvodnosti žaloby považoval za zcela nadbytečné.

VI. Posouzení věci krajským soudem

7. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., v rozsahu a mezích žalobních bodů, kterými je v duchu dispoziční zásady, již je správní soudnictví ovládáno, vázán, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu, v souladu s § 75 odst. 1, odst. 2 s. ř. s.
8. Nejvyšší správní soud se otázkou soudního přezkumu správního rozhodnutí, kterým bylo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu zamítnuto pro nepřípustnost nebo opožděnost, zabýval již v rozsudku ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009-91, publ. pod č.

2127/2010 Sb. NSS, v němž uvedl: „Rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit, proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu je tedy soud v případě žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání jako opožděného nebo nepřipustného oprávněn zkoumat v mezích žalobních bodů pouze to, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřipustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu.“ Žalovaný tedy nepochybil, pokud nereagoval na žalobcovy námitky, jež se týkaly věci samotné, a posoudil pouze připustnost odvolání. Ze stejného důvodu mohl zdejší soud ve vztahu k vypořádání žalobních námitek přezkoumat rozhodnutí žalovaného pouze z hlediska toho, zda bylo odvolání žalobce po právu zamítnuto jako nepřipustné, či zda žalovaný v tomto směru pochybil (srov. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 7 Azs 295/2017-27). Žádné pochybení v postupu žalovaného však zdejší soud neshledal.

9. Žalovaný postupoval zcela v intencích rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, v němž je uvedeno „že uvedený souhlas není rozhodnutím vydaným ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu, což nutně vede k otázce, jaká je povaha souhlasu z hlediska systematiky správního práva. Městský soud v tomto ohledu nesouhlasí ani s žalobcem (a jím citovanou a shora uváděnou literaturou), že se jedná o pouhý faktický úkon s hmotněprávními důsledky (vlivem na platnost jmenování/odvolání ředitele Magistrátu). Faktickými úkony jsou naukou správního práva označovány zcela bezformální způsoby výkonu veřejné správy – např. pokyn policisty řídicího provoz v křižovatce či nevpuštění osoby do určité oblasti ze zákonem stanovených důvodů. [...] V případě souhlasu ale nepochybně dochází (či by mělo docházet) k určitému formálnímu postupu, jehož cílem má být ověření existence podmínek pro jmenování/odvolání ředitele Magistrátu. Tento proces by pak měl být završen vydáním písemného (ne)souhlasu. V takovém případě je nutné s odkazem na § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu postupovat dle části čtvrté správního řádu, která upravuje vydávání tzv. jiných správních úkonů. Při postupu dle této části pak správní orgán zejména obdobně či přiměřeně používá jiná ustanovení správního řádu tak, aby bylo dosaženo účelu sledovaného vydáním jiného právního úkonu (srov. zejm. § 154 správního řádu) při současném zachování základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 až § 8 správního řádu. V úvahu postupu ministra vnitra tak připadá zejména určitá forma dokazování za účelem ověření existence podmínek pro jmenování/odvolání, vyžádání vyjádření některých osob, apod. V případě neudělení souhlasu pak bude nutné aplikovat obdobně § 155 odst. 3 správního řádu (ve spojení s § 158 odst. 1 téhož zákona) a sdělit důvody, proč nedošlo k udělení souhlasu či proč došlo k udělení souhlasu pouze ohledně některých důvodů v případě odvolání.“ K tomuto závěru dospěl městský soud na základě úvahy, že souhlas nezakládá, nemění, neruší ani závazně nedeklaruje práva a povinnosti konkrétních osob. Dodal, že tím, že o udělení souhlasu není vedeno správní řízení, nedochází ke zkrácení možností procesní obrany zainteresovaných stran. Odvolaný ředitel se může obrátit na civilní soud s pracovněprávní žalobou. Hlavní město Praha se může v případě nesouhlasu s postupem ministra vnitra obrátit na správní soud.
10. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, s těmito závěry souhlasil, když uvedl, že „zákon však explicitně nestanoví, že by takový souhlas měl být

vydáván v klasickém správním řízení a ani Nejvyšší správní soud neshledává k takovému postupu žádný rozumný důvod. Výklad městského soudu naopak vede ke smysluplnému a rozumnému uspořádání vztahů, a to při plném dodržení soudní ochrany všech dotčených subjektů. Jak již bylo výše uvedeno, hlavní město Praha může proti postupu ministra vnitra při ne/udělení souhlasu brojit správní žalobou. Odvolaný ředitel pak může svoji procesní obranu směřovat do civilního soudního řízení.“

11. Zdejší soud s těmito závěry souhlasí. Na věci nic nemění skutečnost, že v nyní posuzované věci jde o neudělení souhlasu se jmenováním (nikoliv odvoláním) žalobce do funkce vedoucího úřadu, tajemníka Městského úřadu Česká Lípa a obrana v civilním soudním řízení tak může být obtížnější.
12. Jen pro úplnost soud dodává, že ani komentářovou literaturu, kterou v žalobě cituje žalobce, městský soud neopomněl, odborné literatuře se věnoval v bodech 47 až 54 svého rozhodnutí.
13. (Ne)souhlas tedy představuje tzv. jiný správní úkon dle části čtvrté správního řádu a není možné proti němu brojit formou odvolání či rozkladu (§ 81 odst. 1 správního řádu *a contrario*), jak to učinil žalobce. Žalovaný proto postupoval správně, když odvolání pro nepřípustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl.
14. Vzhledem k tomu, že soud přezkoumával napadené rozhodnutí pouze z hlediska toho, zda byla žalovaným správně posouzena přípustnost žalobcova odvolání, nemohl se věcně vyjádřit k tomu, zda ředitel žalovaného správně posoudil splnění požadavků pro výkon funkce dle § 4 až § 6 zákona o úřednících žalovaného, ani nemohl žalovaného k čemukoliv zavazovat.

VI. Závěr a náklady řízení

15. Vzhledem k uvedenému dospěl soud k závěru, že žaloba je nedůvodná. Proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
16. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., dle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl úspěch žalovaný, jemuž však náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

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 nejbližší 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.

Liberec 17. ledna 2024

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu