



Vyvěšeno dne: 18. 4. 2024
Svěšeno dne: 2. 5. 2024
Dagmar Dolníčková

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **JUDr. Stanislav Cenek**, bytem Volfartice 85, Volfartice, zastoupen Mgr. Milanem Schagererem, advokátem se sídlem Plzeňská 276/298, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, sídlem U Jezu 642/2a, Liberec 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2023, č. j. KULK 41120/2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 17. 1. 2024, č. j. 59 A 49/2023 - 128,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného, jímž žalovaný podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zamítl jako nepřípustné odvolání proti sdělení ředitele Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 5. 5. 2023,

č. j. KULK 32814/2023. V něm ředitel vyslovil nesouhlas se jmenováním žalobce do funkce vedoucího úřadu, tajemníka Městského úřadu Česká Lípa.

[2] 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 závěr ředitele zvrátilo. Odvolání směřuje proti sdělení, jímž bylo formálně ukončeno výběrové řízení dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících“), a nelze proti němu brojit odvoláním dle správního řádu. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021 - 21, z nějž vyplývá, že žalobce může ochrany dosáhnout v řízení před civilními soudy.

[3] Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Nejprve se zabýval otázkou soudního přezkumu správního rozhodnutí, kterým bylo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu zamítnuto pro nepřipustnost nebo opožděnost. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 - 91, publ. pod č. 2127/2010 Sb. NSS, podle něhož „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.“ Žalovaný proto nepochybil, pokud nereagoval na žalobcovy námitky, jež se týkaly věci samotné, a posoudil pouze přípustnost odvolání. Ze stejného důvodu mohl také krajský soud rozhodnutí přezkoumat pouze z hlediska toho, zda žalovaný odvolání správně zamítnul jako nepřipustné. Krajský soud přitom dospěl ve shodě s předchozí judikaturou k závěru, že souhlas (sdělení) nezakládá, nemění, neruší ani závazně nedeklaruje práva a povinnosti konkrétních osob, a nejedná se tudíž o rozhodnutí dle správního řádu. Jak již v minulosti uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 A 161/2018 - 68, proti sdělení souhlasu či nesouhlasu se lze bránit pracovněprávní žalobou před civilním soudem. S tímto názorem se ztotožnil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021 - 21.

[4] Na tom podle krajského soudu nic nemění skutečnost, že v posuzované věci šlo o neudělení souhlasu se jmenováním žalobce do funkce vedoucího úřadu, tajemníka Městského úřadu Česká Lípa, zatímco v předchozí věci šlo o souhlas ministra vnitra s odvoláním ředitelky Magistrátu hl. m. Prahy. Žalovaný tedy postupoval správně, jestliže odvolání pro nepřipustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a současně aby zrušil i rozhodnutí žalovaného a sdělení ředitele krajského úřadu (stěžovatel je nepřesně označuje za rozhodnutí ředitele) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Rozsudek je také nezákonný, neboť spočívá na nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Krajský soud pak v napadeném rozsudku nerozhodl o celém předmětu řízení a nevyčerpal celý žalobní petit. Žaloba totiž mířila vůči dvěma správním rozhodnutím (proti rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání a proti rozhodnutí ředitele krajského úřadu), o kterých krajský soud nerozhodl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2006 č. j. 7 As 11/2005 - 149, publ. pod č. 1108/2007 Sb. NSS).

pokračování

[7] Dle stěžovatele je nepřezkoumatelnost dána tím, že krajský soud v podstatě převzal argumentaci žalovaného a části odůvodnění rozsudku tvoří pouze pasáže převzaté z judikatury, které nejsou dostatečně přiléhavé nyní souzené věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Pokud jde o citované rozsudky Nejvyššího správního soudu a městského soudu, oba se zabývaly otázkou vyslovení (ne)souhlasu s odvoláním z funkce, což je věcně odlišný případ než případ stěžovatele.

[8] Z odůvodnění rozsudku pak zřetelně nevyplývá, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele, že sdělení je rozhodnutím dle správního řádu a proč žalobní námitky stěžovatele považuje za liché, mylné, vyvrácené anebo se jimi vůbec nezabýval. Takové vypořádání námitek považuje stěžovatel za nedostatečné, a tudíž nepřezkoumatelné (srov. rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[9] Napadený rozsudek je pak i vnitřně rozporný. Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. a stěžovatele odkázal na obranu v rámci civilní větve soudnictví, ačkoliv se ale věcnou argumentací nezabýval. Na základě této argumentace se jeví jako očekávatelné, že by žaloba byla na základě procesního rozhodnutí odmítnuta, a to s odkazem na § 46 odst. 2 s. ř. s. Dle toho ustanovení byl soud povinen žalobce poučit o konkrétní podobě ochrany před civilními soudy.

[10] Nadto stěžovatel ve své žalobě vznesl, detailně popsal a odůvodnil několik závažných argumentů. Ty jasně dokládaly, že žalovaný nesprávně posoudil splnění zákonných podmínek pro výkon funkce tajemníka městského úřadu. Výběrové řízení bylo také negativně ovlivněno osobami, které nejsou příslušné k vydání rozhodnutí, čímž byly porušeny principy rovnosti a transparentnosti výběrového řízení. A v neposlední řadě došlo k neoprávněnému nakládání s osobními údaji.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za správný a vyčerpávající.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, byla podána včas a oprávněnou osobou a má rovněž všechny požadované náležitosti. Stěžovatel sice v kasační stížnosti uvedl, že ji podává jako tzv. blanketní a že další náležitosti doplní následně, případně na základě výzvy soudu k jejímu doplnění podle § 106 odst. 3 s. ř. s., avšak Nejvyšší správní soud k tomuto postupu neshledal důvodu.

[13] Důvodností kasační stížnosti se soud zabýval v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost není **důvodná**.

[14] Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003,

č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací.

[15] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud dostatečně vysvětlil, proč odvolání proti sdělení ředitele krajského úřadu považuje za nepřipustné. Svou argumentaci podepřel také o relevantní zákonnou úpravu a dosavadní judikaturu, kterou kasační soud ve shodě s krajským soudem považuje za relevantní. Je sice pravdou, že se rozsudky městského soudu a Nejvyššího správního soudu, na které krajský soud odkázal, týkaly sdělení nesouhlasu s odvoláním z funkce. Tohoto rozdílu si byl krajský soud vědom a také na to výslovně poukázal (bod 11 napadeného rozsudku). Nelze proto přisvědčit stěžovateli ani v tom, že by krajský soud jen „slepě“ odkázal na citovanou judikaturu. Podle kasačního soudu pak není důvod (a stěžovatel ani žádný takový důvod v kasační stížnosti nepředestřel), proč nelze tyto závěry vztáhnout i na situaci nesouhlasu s jmenováním do funkce.

[16] Jádrem sporu spočívá v otázce, zdali je sdělení o nesouhlasu s jmenováním do funkce tajemníka obecního (městského) úřadu rozhodnutím vydaným ve správním řízení, nebo tzv. jiným správním úkonem dle části čtvrté správního řádu.

[17] Podle § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) *[s]tarosta 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.*

[18] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *[ú]častník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*“, a dle § 92 odst. 1 správního řádu *[o]požděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.*“

[19] Konečně dle § 67 odst. 1 správního řádu *[r]ozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci probírá, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“

[20] Ze správního řádu jasně vyplývá možnost užití odvolání jen proti rozhodnutím, která lze považovat za rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, tj. proti aktům, jimiž se zakládají, mění či ruší práva či povinnosti konkrétní osoby. Krajským soudem citovaná judikatura, ale i odborná literatura však považují sdělení za jiný správní úkon, jež nemá zmíněné konstitutivní či deklaratorní účinky. Jiné správní úkony, mezi nimiž správní řád výslovně uvádí vyjádření, osvědčení, ověření nebo sdělení, nejsou po formální stránce rozhodnutími, která správní orgán vydává ve správním řízení podle § 9 a násl. správního řádu.

[21] Pokud jde specificky o sdělení (ne)souhlasu se jmenováním či odvoláním funkcionáře územního samosprávného celku, jeho povahou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku č. j. 7 As 338/2021 - 21, na který odkázal již krajský soud. V něm kasační soud uvedl, že „*souhlas je specifickým institutem. Při vydávání souhlasu na sebe totiž naráží veřejné a soukromé právo a zároveň státní správa s územní samosprávou. Jedná se o formu správního dozoru spočívajícího v tom, že orgán státní správy (ministr vnitra) vyslovuje souhlas s jednáním územního samosprávného celku (hlavního města Prahy) v pracovněprávní oblasti (jmenování či odvolání ředitele Magistrátu hlavního města Prahy). Pro posouzení povahy souhlasu je přitom nutné se zabývat jeho materiální povahou a účelem jeho vydání, zejména tím, zda zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti konkrétních osob (viz § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu). Touto optikou je nutno dospět*

pokračování

ke závěru, že souhlas ministra vnitra představuje „pouhý“ konfirmační akt o (ne)naplnění zákonem stanovených podmínek pro jmenování či odvolání ředitele magistrátu. Je zhmotněním dozorové pravomoci ministra vnitra a představuje právně relevantní předpoklad pro soukromoprávní jednání činěné v oblasti územní samosprávy. Vydání nesouhlasu však samo o sobě autoritativně nezákládá, nemění ani neruší práva a povinnosti hlavního města Prahy nebo ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, ani tyto závazně nedeklaruje“.

[22] Jak již kasační soud uvedl, není rozhodující, že v předchozím případě šlo konkrétně o výklad § 72 odst. 3 písm. b) zákona š. 131/200 Sb., o hlavním městě Praze, podle něhož *primátor hlavního města Prahy po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele Magistrátu hlavního města Prahy; jmenování nebo odvolání ředitele Magistrátu hlavního města Prahy bez předchozího souhlasu ministra vnitra je neplatné*. Obecné závěry, které z předchozího rozsudku plynou, lze použít i v nyní projednávaném případě.

[23] Těmto závěrům ostatně odpovídá i samotný charakter vztahu úředníků územních samosprávních celků, který není služebním poměrem, nýbrž je považován za pracovní poměr, na který se vztahuje zákoník práce (viz § 1 odst. 2 zákona o úřednících). Sdělení souhlasu či nesouhlasu tak představuje završení úkonů vedoucích ke vzniku či zániku tohoto poměru a také z toho důvodu jsou příslušné k projednání sporů civilní soudy. Bylo by nesystémovým řešením, pokud by část těchto úkonů byla přezkoumatelná cestou opravných prostředků ve správním řízení a jejich přezkumem prováděným správními soudy.

[24] Krajský soud proto postupoval správně, jestliže žalobu směřující proti rozhodnutí o odvolání posoudil věcně (ovšem toliko jen z hlediska, zda podané odvolání bylo přípustné) a zamítl ji. Krajský soud se tak správně (a v souladu s citovanou judikaturou) zabýval pouze zákonností rozhodnutí o odvolání a neprovedl věcný přezkum ve věci samé, jak namítal a požadoval stěžovatel. Za této situace ostatně není ani na Nejvyšším správním soudu, aby se zabýval námitkami směřujícími do věci samé, resp. proti průběhu a výsledku výběrového řízení.

[25] Nejvyšší správní soud neshledal jako důvodnou ani kasační námitku, že krajský soud zcela nevyčerpal předmět řízení a nerozhodl o části žalobního návrhu. Stěžovatel v žalobě sice brojl jak proti rozhodnutí krajského úřadu o odvolání, tak i proti sdělení ředitele žalovaného o nesouhlasu se jmenováním stěžovatele do funkce vedoucího úřadu – tajemníka Městského úřadu Česká Lípa (žalobce tento akt opakovaně nepřesně označoval jako rozhodnutí ředitele, a to jak v obsahu žaloby, tak i v jejím petitu). Petit žaloby však byl koncipován jako návrh na zrušení „rozhodnutí žalovaného včetně rozhodnutí ředitele“ a jako žalovaný byl označen pouze Krajský úřad Libereckého kraje. Krajský soud postupoval správně, jestliže vyhodnotil jako předmět řízení pouze rozhodnutí žalovaného o odvolání a návrh na zrušení sdělení o nesouhlasu s jmenováním stěžovatele jako součást předmětu řízení, jemuž by mohlo být vyhověno dle § 78 odst. 3 s. ř. s. (*zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo*) pouze v případě, že by soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného o odvolání zrušil dle § 78 odst. 1 s. ř. s. Za této situace nebylo důvodu, aby krajský soud považoval sdělení ředitele za samostatný předmět řízení a aby rozhodl o sdělení ředitele samostatným výrokem.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Kasační soud z výše uvedených důvodů posoudil napadený rozsudek krajského soudu jako zákonný a kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[27] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. dubna 2024

L. S.

Ivo Pospíšil v. r.
předseda senátu