



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Hlavní město Praha

se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1
zastoupené advokátem JUDr. Martinem Janouškem, advokátem
se sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

proti

žalovanému

Ministr vnitra

se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

osoba zúčastněná na řízení

XX, nar. XX

trvale bytem XX

zastoupená Mgr. Alenou Žežulkovou, advokátkou
se sídlem Vodičkova 20, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2018, č. j. MV-93636-3/SO-2018,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2018, č. j. MV-93636-3/SO-2018, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu jednání.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaného (ministra Jana Hamáčka) ze dne 29. 8. 2018, č. j. MV-93636-3/SO-2018 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), bylo rozhodnuto o rozkladu podaném XX, proti souhlasu ministra vnitra (Lubomíra Metnara) ze dne 21. 6. 2018 (dále dle kontextu jen „**souhlas**“). Napadeným souhlasem ministr vnitra (Lubomír Metnar) vyslovil souhlas s odvoláním XX z pozice ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy ve smyslu § 72 odst. 3 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „**ZHMP**“). Ve výrokové části napadeného rozhodnutí bylo o rozkladu rozhodnuto tak, že souhlas ministra vnitra (Lubomíra Metnara) ze dne 21. 6. 2018 byl zrušen a současně bylo zastaveno řízení o udělení souhlasu s odvoláním XX, z funkce ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy. Rovněž bylo rozhodnuto, že souhlas ministra vnitra podle § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP, nebyl udělen.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Proti napadenému rozhodnutí brojí Hlavní město Praha žalobou ze dne 18. 10. 2018. Tvrdí, že napadené rozhodnutí je nicotné či přinejmenším nezákonné.
3. Nicotnost napadeného rozhodnutí spatřuje ve skutečnosti, že ministr vnitra Jan Hamáček byl absolutně nepřislušný k vydání napadeného rozhodnutí, odvolané ředitelce nesvědčila možnost podat rozklad proti souhlasu a souhlas samotný není rozhodnutí ve správním řízení podléhající správnímu přezkumu, ale faktický úkon. Zároveň žalobce poukazuje, že napadené rozhodnutí závažným způsobem zasáhlo do žalobcova práva na samosprávu a rovněž představuje narušení dělby moci, neboť prohlášení o tom, že (ne)došlo k odvolání XX po právu může učinit pouze nezávislý soud, a nikoliv orgán moci výkonné.
4. Žalobce namítá, že vyslovení souhlasu není dle § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „**správní řád**“), postupem správního orgánu, jehož účelem je vydat rozhodnutí, kterým se mění práva ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. Takové tvrzení žalovaného je dle žalobce nesprávné a nezákonné. Souhlas s odvoláním nijak nemění rozsah práv a povinností odvolávané osoby, neboť úprava právních poměrů vedoucího úřadu nastává až okamžikem odvolání z funkce. K odvolání přitom nemusí vůbec dojít, například jsou-li závažná pochybení vedoucího úřadu mezitím zhojena.
5. V této souvislosti žalobce dále uvádí, že napadené rozhodnutí nesprávně interpretuje čl. 101 odst. 4 Ústavy. Podle mínění žalobce zákonodárce úpravu odvolání z funkce konstruoval tak, že proces odvolání z funkce vyžaduje souhlas obou složek veřejné správy (státní správy i územní samosprávy). Rozhodnutí primátorky žalobce, která zastupuje žalobce navenek v rámci činností v samostatné působnosti (zde v oblasti zaměstnávání úředníků územního samosprávného celku) je doplněno o souhlas ministra vnitra reprezentujícího státní správu. Souhlas s odvoláním slouží coby odraz používaného modelu organizace veřejné správy. Žalobce uvádí, že na taková jednání se správní řád ve smyslu

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu vůbec nepoužije. Dle jeho názoru postavení územního samosprávného celku coby nezávislé veřejnoprávní korporace vylučuje vrchnostenský vztah mezi samosprávou a státní správou.

6. Žalobce dále tvrdí, že v případě souhlasu jde o tzv. faktický úkon, jak je popsán doktrínou správního práva. Faktický úkon neukládá svému adresátovi povinnost určitým způsobem jednat. Naopak, při absenci faktického úkonu jednat nelze, což by v tomto konkrétním případě zakládalo neplatnost následné změny práv a povinností mezi žalobcem coby adresátem faktického úkonu a odvolanou ředitelkou. Teprve samotné právní jednání žalobce – odvolání z funkce – upravuje vzájemné právní vztahy mezi ním a XX. Žalobce pak doplňuje, že souhlas představuje faktický úkon (nikoli úkon právní), který je hmotněprávní podmínkou pro určité právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví. Souhlas ministra vnitra je tak svým způsobem potvrzením o naplnění hypotézy v § 12 odst. 1 zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků (dále jen „**zákon o úřednících**“) za státní správu.
7. Žaloba se dále vyjadřuje k právní úpravě postavení ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. V tomto ohledu ji přirovnává k podobné úpravě obsažené v § 61 odst. 3 písm. b) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen „**krajské zřízení**“). Tato úprava shodně vyžaduje souhlas ministra vnitra v případě, že se hejtman kraje rozhodne odvolat ředitele krajského úřadu z důvodů uvedených v § 12 odst. 1 zákona o úřednících. Žalobce poukazuje na případ odvolání ředitele Krajského úřadu Olomouckého kraje z roku 2013, ke kterému předkládá informace získané na základě žádosti o poskytnutí informací od Olomouckého kraje. Z nich vyplývá, že Olomoucký kraj (resp. jeho hejtman) v dané věci nedisponuje žádným rozhodnutím o udělení souhlasu k odvolání ředitele tamního krajského úřadu, neboť ministr vnitra vyjádřil souhlas s odvoláním prostřednictvím prostého přípisu. Žalobce rovněž poznamenává, že praxe u jmenování vedoucího úřadu do funkce vždy probíhala prostřednictvím faktického úkonu. Tímto způsobem byli do své funkce jmenováni i předchozí ředitelé Magistrátu hlavního města Prahy až do roku 2004, a to včetně samotné XX, která povahu souhlasu se jmenováním coby faktického úkonu nikdy nezpochybňovala, nikdy nenamítala a nikdy se nedožadovala vedení správního řízení a vydání souhlasu se svým jmenováním do funkce ve formě správního rozhodnutí.
8. Žaloba se dále vyjadřuje ke skutečnostem uvedeným v rozkladu XX, a sice že postup dle správního řádu je nezbytný, zákonný a byl řádně v minulosti následován v případě odvolání tajemnice Úřadu městské části Praha – Šeberov. Odvolaná ředitelka ovšem dle žalobce záměrně nedodává, že takový postup v uvedeném případě sama vytvořila. Žalobce je přesvědčen, že odvolaná ředitelka vytvořila uvedenou správní praxi, včetně opakované interakce s Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra v rámci opakovaně podávaných „odvolání“ proto, aby v případě, že se primátorka rozhodne odvolanou ředitelku z funkce pro porušení zákonem stanovených povinností skutečně odvolat, tento proces v maximální možné míře ztíží a protáhne. Přípuštěním správního řízení ve věci žádosti o vyslovení souhlasu podle žalobce nezbytně dojde také k výrazným průtahům, které mohou ohrozit samotnou možnost vedoucího úřadu vůbec někdy odvolat. Odkazovaný případ odvolání tajemnice Úřadu městské části Praha – Šeberov z funkce je toho ukázkou. Pokud vydání prvoinstančního nepravomocného rozhodnutí ve věci mohlo trvat bezmála sedm měsíců (a pravomocné rozhodnutí déle než rok), nezbyvá než konstatovat, že možnost primátorky jakkoli adekvátně reagovat na zjištěná závažná porušení zákonem stanovených povinností odvolané ředitelky, která představovala

výrazný zásah do fungování a důvěryhodnosti žalobce, by jí byla zcela odebrána. Odvolaná ředitelka naproti tomu může bez omezení dále pokračovat v porušování zákonem stanovených povinností, neboť podmínkou odvolání z funkce je předchozí vyslovení souhlasu ministra vnitra. Obdobně platí, že pokud správní řízení postihnou průtahy, může dojít k propadnutí prekluzivní lhůty uvedené v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících. K odvolání z funkce vedoucího úřadu lze podle mínění žalobce přistoupit pouze v případě, že vedoucí úřadu závažným způsobem porušil některou ze svých zákonem stanovených povinností nebo se dopustil nejméně dvou méně závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců před odvoláním z funkce. Žalobce připomíná, že souhlas s odvoláním vedoucího úřadu musí být vysloven ještě před sdělením odvolání z funkce danému vedoucímu úřadu.

9. Žalobce primárně tvrdí, že z výše uvedených důvodů je napadené rozhodnutí nicotné, ovšem pro případ, že by soud dospěl k závěru, že tomu tak není a souhlas představuje rozhodnutí vydávané postupem ve správním řízení, namítá, že napadené rozhodnutí trpí nezákonností. Dle žalobce napadené rozhodnutí stále nebylo vydáno v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu a § 152 odst. 5 a odst. 6 písm. b) správního řádu, neboť rozklad byl podán odvolanou ředitelkou, tedy osobou, která by nebyla a ani by nemohla být účastníkem správního řízení o vyslovení souhlasu. XX nemohla být podle žalobce považována za účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, neboť dotčení na jejích právech a povinnostech nebylo přímé a nedosahovalo tedy potřebné intenzity.
10. Jako druhý důvod svědčící o nepřipustnosti účastenství XX ve správním řízení o udělení souhlasu žalobce uvádí povahu vedeného řízení. Vedení správního řízení slouží k zajištění garancí splnění všech zákonem stanovených podmínek pro odvolání vedoucího úřadu z funkce. Postup v rámci správního řízení může také napomoci oslabit případné nežádoucí politické tlaky spojené s podáním žádosti o vyslovení souhlasu s odvoláním či neochotou vyslovit s odvoláním souhlas (pro jmenování platí totéž). Přítomnost dalších účastníků, kterým by ostatně svědčily i jiné formy procesní obrany, tak nutná (a ani žádoucí) ve vztahu mezi státní správou a samosprávou není. Práva a povinnosti, která by v případném správním řízení byly dotčeny, náleží pouze žalobci, kterému je, nebo není umožněno následně rozhodnout o odvolání vedoucího úřadu z funkce. Vedoucí úřadu samotný je na svých právech pak dotčen až samotným odvoláním z funkce, nikoli (ne)udělením souhlasu s tímto krokem. Ohledně možnosti ochrany práv XX (či ředitele Magistrátu obecně) platí, že se může obrátit na civilní soud s pracovníprávní žalobou.
11. Žaloba dále argumentuje, že adresátem vysloveného souhlasu byl pouze žalobce. Následný přezkum takového souhlasu ve správním řízení není zárukou ochrany nezávislosti žalobce, ale kontrolou výkonu činnosti prováděné v samostatné působnosti ze strany státní správy. Taková kontrola je zcela nepřipustná a porušuje čl. 101 odst. 4 Ústavy. Za zásah do práva na samosprávu žalobce považuje rovněž druhý výrok napadeného rozhodnutí, podle kterého souhlas s odvoláním XX nebyl nikdy udělen. K takovému dozorovému postupu nemá ministr vnitra pravomoc. Hranici dozorových kompetencí vymezuje konkrétně ustanovení § 107 odst. 6 ZHMP, které vylučuje dozor nad činností žalobce v oblasti upravené předpisy občanského, obchodního a pracovního práva, a to i v případě, že by došlo k jejich porušení. Odvolání z funkce ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy je bezpochyby pracovníprávním úkonem. Napadené Rozhodnutí tak porušuje i ustanovení § 107 odst. 6 ZHMP.

12. Žalovaný na žalobu reagoval vyjádřením ze dne 8. 1. 2019, kterým navrhuje žalobu zamítnout pro její nedůvodnost. Žalovaný předně namítá, že žalobní námitky žalobce do značné míry korespondují s námitkami, které byly ze strany žalobce uplatněny již v rámci řízení o rozkladu, a tyto byly ministrem vnitra posouzeny a vypořádány v napadeném rozhodnutí. Žalovaný proto odkazuje zejména na obsah napadeného rozhodnutí a trvá na právním názoru vysloveném ministrem vnitra k dané věci v rámci napadeného rozhodnutí.
13. K námitce nicotnosti žalovaný vysvětluje, že správní rozhodnutí může být prohlášeno za nicotné pouze na základě taxativně stanovených důvodů uvedených v § 77 odst. 1 správního řádu. Žalovaný vyjadřuje názor, že v tomto případě však nenastal ani jeden z těchto důvodů. Tvrdí, že napadené rozhodnutí vydal věcně příslušný správní orgán dle § 152 správního řádu, tedy o rozkladu rozhodl správně ministr vnitra. Dále uvádí, že napadené rozhodnutí samo o sobě není jako celek vnitřně rozporné, když neobsahuje rozporné nebo vzájemně si odporující tvrzení. Rovněž účel vydání napadeného rozhodnutí může být jednoznačně fakticky uskutečnitelný. Napadené rozhodnutí taktéž netrpí žádnými závažnými vadami, pro jejichž vysokou intenzitu by jej bylo bez dalšího možné označit za tzv. paakt, když napadené rozhodnutí splňuje nároky na obsah a formu stanovené v § 67 správního řádu a současně obsahuje veškeré náležitosti stanovené v § 68 a § 69 téhož zákona.
14. Žalovaný uvádí, že si je vědom, že Ministerstvu vnitra ani ministru vnitra nepřísluší autoritativně zasahovat do řešení pracovněprávních záležitostí územních samosprávních celků, tudíž ministr vnitra nemůže ani závazným způsobem rozhodnout, zda je odvolaná ředitelka stále ředitelkou Magistrátu hlavního města Prahy, či nikoli. Výrok napadeného rozhodnutí se však vztahuje výlučně k aktu jeho předchůdce, tj. předchozího souhlasu ministra vnitra s odvoláním ředitelky. Jakkoli v odůvodnění tohoto rozhodnutí ministr vnitra dovozuje, že odvolaná ředitelka nebyla z důvodu zrušení napadeného souhlasu z funkce ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy odvolána, danou otázku, resp. případný pracovněprávní spor, bude muset definitivně vyřešit soud, což ostatně ministr vnitra v napadeném rozhodnutí nijak nerozporuje. V napadeném rozhodnutí je naopak výslovně uvedeno, že ministr vnitra okolnosti a důvody samotného odvolání odvolané ředitelky z funkce ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy v rámci řízení o rozkladu žádným způsobem meritorně neposuzoval. Předmětem řízení o rozkladu je řízení o udělení souhlasu ministra vnitra s odvoláním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy a nikoli samotné odvolání z funkce ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy. Skutečnost, že XX nebyla odvolána, je možné dovozovat z toho, že samotné odvolání ředitelky magistrátu je podmíněno předchozím udělením souhlasu ministra vnitra. Vzhledem k tomu, že takový souhlas s ohledem na napadené rozhodnutí udělen nebyl, lze se domnívat, že nebyly splněny zákonné podmínky pro odvolání odvolané ředitelky z funkce.
15. Ohledně povahy souhlasu coby rozhodnutí vydávaného ve správním řízení ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu žalovaný uvádí, že zastává zcela odlišný právní názor než žalobce, což se promítlo do odůvodnění napadeného rozhodnutí. V dané věci zastává žalovaný právní názor, že udělení nebo neudělení souhlasu ministra vnitra se jmenováním/odvoláním ředitele se v souladu s § 1 správního řádu řídí tímto právním předpisem. Jde o rozhodnutí ve správním řízení podle části druhé správního řádu, neboť se zde jedná o zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu, které se v tomto případě projevuje jako právo primátora hlavního města Prahy jmenovat/odvolat ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. Jedná

se tedy o zásah do výkonu územní samosprávy ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, tedy o jeden z mála případů tzv. preventivního dohledu státu nad činností územní samosprávy.

16. Žalovaný uznává, že v průběhu času se jeho praxe změnila, neboť některé dřívější souhlasy (v případech ředitelů krajských úřadů jmenovaných/odvolávaných hejtmany) byly vydávány jako akty podle části čtvrté správního řádu. Neprobíhalo tedy formální správní řízení podle části druhé správního řádu. Před udělením souhlasu však bylo vždy adekvátně prověřováno, zda jsou splněny zákonné důvody pro odvolání ředitele z funkce, a souhlas byl udělen pouze tehdy, jestliže se prokázalo naplnění zákonných důvodů. V současnosti je již postupováno při udělování souhlasu plně v rámci části druhé správního řádu, přičemž o udělení nebo neudělení souhlasu je vydáváno správní rozhodnutí. Žalovaný k tomu uvádí, že z věcné stránky spočívá podstata souhlasu ministra vnitra s odvoláním ředitele krajského úřadu (Magistrátu hlavního města Prahy) v prověření existence důvodů pro odvolání, které jsou stanoveny v § 12 odst. 1 zákona o úřednících, neboť v případě, že by skutečně měla zákonná garance vlivu státní moci na výkonu svěřených úkolů územní samosprávou spočívat pouze v prostém seznámení se s předloženými dokumenty bez možnosti prověření naplnění zákonných důvodů pro odvolání z funkce (jak tvrdí žalobce), jednalo by se o pouhé formální potvrzení faktu, že byly či nebyly předloženy dané dokumenty.
17. Pokud jde o odvolání XX, žalovaný sděluje, že příslušný útvar Ministerstva vnitra, tj. odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, nepřipravoval žádné podklady pro posouzení žádosti primátorky hlavního města Prahy. Z elektronického spisového systému GINIS vyplývá, že žádost byla podána a byla evidována pouze kanceláří ministra vnitra (č. j. MV-3151-81/KM-2018), přičemž žádný spisový materiál k dané žádosti v systému GINIS veden není. Z uvedeného tedy vyplývá, že tvrzení žalobce, že *„až odvolaná ředitelka vytvořila uvedenou správní praxi, aby se v případě, že se primátorka rozhodne odvolanou ředitelky z funkce pro porušení zákonem stanovených povinností skutečně odvolat, tento proces ztížil a protáhnul“*, se nezakládá na skutečnosti. Obdobný postup, tedy vedení správního řízení, byl uplatněn i v případě souhlasu ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy s odvoláním tajemnice Úřadu městské části Praha - Šeberov, jak namítala odvolaná ředitelka již v rozkladu. S ohledem na uvedené je tak irelevantní, že v daném případě při odvolání dotčené tajemnice figurovala jako ředitelka Magistrátu hlavního města Prahy odvolaná ředitelka.
18. Pro úplnost je třeba konstatovat, že vedení správního řízení ve věci zajišťuje zpětně přezkoumatelný dozor ministra vnitra nad výkonem veřejné správy, přičemž tento musí vycházet ze zjištěných skutečností a podkladů. Nemůže se jednat o pouhý formální úkon, který je udělen bez dalšího šetření a prověřování. V daném případě byl předchozí souhlas ministra vnitra vydán bez jakéhokoli spisového materiálu či podkladů a nemohlo tak dojít k řádnému posouzení daného případu, neboť takovým postupem by bylo zjištěno, že na případ odvolané ředitelky nelze bez dalšího aplikovat § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, když jí dvě vytýkaná méně závažná provinění ve smyslu citovaného ustanovení, jichž se měla odvolaná ředitelka dopustit v roce 2017, byla již v den udělení předchozího souhlasu ministra vnitra po zákonem stanovené lhůtě 6 měsíců. Vedením správního řízení s posouzením podkladů pro odvolání se má zabránit nedůvodným odvoláním a s tím souvisejícím možným žalobám vůči samotnému odvolání z funkce. S ohledem na výše uvedené skutečnosti tak žalovaný nepovažuje tuto žalobní námitku za důvodnou, a trvá na tom, že v daném případě se nejedná o formální úkon, jak tvrdí žalobce, ale o správní řízení podle správního řádu.

19. Žalovaný dále svou argumentaci rozvádí s tím, že smyslem a účelem předmětného řízení není ochrana odvolané ředitelky, ale zajištění práva na spravedlivý proces, které vyplývá z Listiny, když toto právo dopadá na všechna řízení před orgány veřejné moci, nikoli pouze na řízení před soudem, jak je někdy mylně dovozováno. Konkrétně je daným postupem zajištěno právo vycházející z čl. 38 Listiny, tedy právo vyjádřit se ke všem důkazům. Je zcela zřejmé, že oproti prostému formálnímu úkonu, je správní řízení podle správního řádu časově náročnější, nicméně z důvodu výše uvedeného zajištění všech práv odvolávané ředitelky je takový postup nezbytný. Tímto postupem nedochází ke znevýhodnění orgánu veřejné správy vůči odvolávané ředitelce, ale pouze k zajištění jejích zákonných práv. Stejně jako je takový postup přínosem pro odvolanou ředitelku, je nutnost vedení správního řízení ve věci, ve kterém jsou důvody pro odvolání ještě před vydáním souhlasu ministrem vnitra řádně odůvodněny a přezkoumány, přínosem a ochranným opatřením i pro hlavní město Prahu, když tímto se zajistí kontrola důvodů pro odvolání a sníží riziko nezákonného odvolání ředitele Magistrátu hlavního města Prahy a s tím spojené následné komplikace. Délka trvání správního řízení oproti pouze formálnímu udělení souhlasu bez jakéhokoli zkoumání okolností daného případu je ve vztahu k pozitivním důsledkům takového postupu plně odůvodnitelná.
20. Ve vztahu k délce řízení o udělení souhlasu v tomto konkrétním případě žalovaný uvádí, že k žádným průtahům nedošlo, což dokládá s odkazem na procesní průběh daného řízení. Dle žalovaného již ke dni vyhotovení souhlasu ministra vnitra Metnara s odvoláním z funkce (tedy ke dni 21. 6. 2018), který byl vydán bez jakéhokoli spisového materiálu či podkladů, nebylo možné na případ odvolané ředitelky aplikovat ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících, neboť obě vytýkaná méně závažná provinění ve smyslu uvedeného ustanovení z roku 2017 byla po lhůtě 6 měsíců stanovené tímto ustanovením. Uplynutí takové lhůty pak žádným způsobem nesouvisí s vedením řízení o rozkladu.
21. Žalovaný dále nesouhlasí s námitkou žalobce, že v daném případě došlo k zásahu do práva na samosprávu žalobce tím, že ve věci namísto ministra vnitra rozhodoval odbor veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra. Úloha odboru veřejné správy, dozoru a kontroly spočívala pouze v administrativním zajištění podkladů pro odbor správní (který zajišťuje činnost rozkladové komise ministra vnitra), nikoliv však v přezkumu nebo jakémkoli posuzování napadeného rozhodnutí ministra vnitra o udělení souhlasu s odvoláním. Žalovaný je tak toho názoru, že tímto způsobem nemohlo dojít k „nepřípustnému zásahu věcně nepříslušného orgánu státní správy“, jak namítá žalobce.
22. Rovněž žalovaný nesouhlasí s tím, že by zasáhl do práva na samosprávu žalobce vydáním napadeného rozhodnutí a ani nijak nepřekročil své kompetence. Žalovaný argumentuje, že dle čl. 101 odst. 4 Ústavy stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem; v daném případě pak vydání souhlasu předvídá ZHMP, a tudíž nemůže být řeč o zásahu do samosprávy v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy.
23. Rovněž žalovaný odmítá překročení svých kompetencí, neboť v celém procesu odvolání ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy je nutné rozlišovat dvě roviny, a to veřejnoprávní a soukromoprávní. Ve veřejnoprávní rovině je na základě ZHMP kompetentním orgánem právě ministr vnitra. V rovině soukromoprávní pak přísluší posouzení daného případu na civilním soudu. Ministr vnitra by tak překročil své kompetence v případě, že by posuzoval a rozhodoval v soukromoprávní rovině, což se však v daném případě nestalo. V této souvislosti žalovaný odkazuje na napadené

rozhodnutí, v němž shledal, že dozorovou kompetenci ministra vnitra, nelze vztáhnout na případy porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva. Ministr vnitra právě z důvodu, aby nepřekročil své kompetence, neposuzoval námitky odvolané ředitelky, které se týkaly samotného odvolání a jejího návrhu na zrušení opatření primátorky. Ministr vnitra v daném případě nepřekročil své kompetence ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí, v jehož závěru dovozuje, že odvolaná ředitelka nebyla z důvodu zrušení napadeného souhlasu z funkce ředitelky Magistrátu odvolána, když napadené rozhodnutí samo o sobě zrušení odvolání z funkce ředitelky nezpůsobuje. Samotné zrušení odvolání z funkce může být pouze konečným důsledkem napadeného rozhodnutí, avšak takový závěr může učinit pouze soud. Stejně tak ministr vnitra nepřekročil své kompetence ani výrokem II. napadeného rozhodnutí, jak žalobce namítá. Vzhledem k tomu, že udělení souhlasu s odvoláním je správním řízením, ministr vnitra byl při posouzení daného případu povinen postupovat v souladu s § 2 odst. 2 správního řádu. Správní řád pak v § 90 odst. 1 písm. a) možnost zastavení řízení výslovně umožňuje. Důvody, pro které ministr vnitra zvolil možnost zastavení řízení podle citovaného ustanovení správního řádu, jsou rovněž obsahem odůvodnění napadeného rozhodnutí.

24. Konečně se žalovaný vyjádřil také k (ne)přípustnosti účastenství odvolané ředitelky v řízení o rozkladu. V této souvislosti žalovaný odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 600/99 ze dne 30. 10. 2001, ze kterého vyplývá, že k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý (hmotněprávní) předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o kterém bude teprve jednáno. V daném případě je dle žalovaného zřejmé, že odvolaná ředitelka je účastnicí řízení podle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, když výsledek správního řízení o udělení souhlasu ministra vnitra s jejím odvoláním z funkce ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy dává důvodný předpoklad možného zásahu do jejích práv a oprávněných zájmů, o nichž bude teprve jednáno v důsledku výsledku dotčeného správního řízení o udělení souhlasu ministra vnitra.
25. V této souvislosti žalovaný poukazuje na obdobnou praxi odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, který podle organizačního řádu Ministerstva vnitra rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí ředitele krajského úřadu o (ne)udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu podle ustanovení § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „**obecní zřízení**“). Tajemník obecního úřadu sice není rozhodnutím ředitele krajského úřadu (souhlasem) ještě přímo dotčen ve svých právech, neboť se jedná o rozhodnutí, jež má „*předběžnou povahu*“, nicméně takové řízení samo o sobě již dává důvodný předpoklad možného zásahu do jeho práv, když po vydání souhlasu s odvoláním již nenásleduje další správněprávní úkon, a proto z hlediska správního práva o úkon předběžné povahy nejde. Tajemník obecního úřadu se totiž nemůže v rámci obrany proti svému odvolání jako pracovněprávnímu úkonu bránit rovněž proti udělení souhlasu (obdobně jako je tomu např. v případě závazného stanoviska podle § 149 správního řádu). Výtky rozporující účastenství odvolané ředitelky a následně i přípustnost jí podaného rozkladu svědčí podle názoru žalovaného o tom, že žalobce plně nerozlišuje veřejnoprávní a soukromoprávní rovinu procesu odvolání ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, kdy veřejnoprávní předpisy (zákon o úřednících a ZHMP) stanoví důvody pro odvolání z funkce a podmiňují platnost odvolání ředitele Magistrátu hlavního města Prahy předchozím souhlasem ministra vnitra. Pokud ustanovení § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP jasně stanoví, že odvolání ředitele je bez předchozího souhlasu neplatné, nelze souhlasit s názorem žalobce, podle

něhož se tato pravomoc ministra vnitra nijak nedotýká práva územní samosprávy na výběr vedoucího svého úřadu.

III. Posouzení žaloby

26. Žaloba byla městskému soudu doručena 23. 10. 2018, a byla tedy podána v zákonem stanovené lhůtě 2 měsíců od doručení napadeného rozhodnutí žalobci. Městský soud v Praze (dále jen „**městský soud**“) napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**s. ř. s.**“), přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.
27. Městský soud úvodem právního posouzení podané žaloby konstatuje, že v řešeném případě považuje za žalovaný správní orgán ministra vnitra, který v dané věci vystupoval jako orgán prvního stupně i druhého stupně. Ustanovení § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP stanoví, že souhlas se jmenováním i odvoláním uděluje ministr vnitra, a proto je nutné na něj nahlížet jako na správní orgán. Situace je tedy odlišná od typičtějšího funkčního rozdělení, kdy v prvním stupni rozhoduje ministerstvo (či jiný ústřední správní úřad) a o opravném prostředku (rozkladu) rozhoduje ministr (či vedoucí jiného ústředního správního úřadu) – v takových případech je žalovaným subjektem ministerstvo či jiný ústřední správní úřad. V řešeném případě je nicméně pravomoc rozhodovat ve věci výslovně svěřena ministru vnitra, kterého je tak nutné považovat za samostatný správní orgán. Obdobně je za žalovaný orgán považován např. ministr spravedlnosti v případech, kdy rozhoduje podle § 10 odst. 4 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.
28. Soud ze správního spisu zjistil, že ve vztahu k souhlasu ministra vnitra Metnara (vydaného v prvním stupni) neexistuje prakticky žádný spisový materiál, což svědčí o bezformálním přístupu k tomuto úkonu ze strany předchozího ministra vnitra Metnara. Toto je ostatně konstatováno i v napadeném rozhodnutí: *„Ze spisového materiálu (zejména pak z dopisu primátorky a napadeného souhlasu) vyplývá, že řízení o udělení souhlasu s odvoláním podatelky z funkce ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy nebylo vedeno v intencích správního řádu. O této skutečnosti svědčí zejména absence jakékoli žádosti o vydání souhlasu s odvoláním podatelky ze strany primátorky vůči bývalému ministrovi vnitra.“* Uvedené konstatování vedlo ministra vnitra Hamáčka (rozhodujícího o rozkladu) k závěru o porušení předpisů o vedení správního řízení, v čemž mimo jiné spatřuje nezákonnost souhlasu vydaného ministrem vnitra Metnarem. V samotném souhlasu ze dne 21. 6. 2018 se ministr Metnar omezil pouze na konstatování, že *„po předchozím projednání s primátorkou hl. m. Prahy“* vyslovuje souhlas s odvoláním XX. Spisový materiál byl ministrem vnitra veden pouze o rozkladovém řízení zahájeném na základě rozkladu XX.
29. Ohledně skutkových okolností případu nepanuje mezi stranami spor a městský soud neseznal okolnosti, které by je zpochybňovaly; má ho proto za prokázaný tak, jak vyplývá z tvrzení stran a obsahu správního spisu. Ostatně mezi stranami je sporná zejména povaha souhlasu ministra vnitra s odvoláním XX dle § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP a na to navazující právní otázky ohledně správnosti procesního postupu žalovaného, které jsou na skutkovém průběhu prakticky nezávislé. Obsah napadeného rozhodnutí pak *de facto* odpovídá argumentaci žalovaného, kterou městský soud shrnul výše. Protože žalobce ve vyjádření k podanému rozkladu uplatnil rovněž takřka shodnou argumentaci jako

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

v žalobě, městský soud považuje za nadbytečné opakovat obsah napadeného rozhodnutí a odkazuje na shora uvedené.

30. Městský soud po přezkoumání správního spisu a podání stran dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Řídil se přitom následujícími úvahami.
31. Dle § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP: „*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.*“
32. Dle § 12 odst. 1 zákona o úřednících: „*Vedoucího úředníka nebo vedoucího úřadu lze z funkce odvolat, jen:*
- a) *pozbyl-li některý z předpokladů podle § 4,*
 - b) *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, nebo*
 - c) *neukončil-li vzdělávání vedoucích úředníků ve lhůtě podle § 27 odst. 1.*“
39. Dle § 9 správního řádu: „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“
40. Dle § 67 odst. 1 správního řádu: „*Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.*“
41. Dle § 61 odst. 3 písm. c) krajského zřízení: „*Hejtman po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele v souladu se zvláštním zákonem; jmenování nebo odvolání ředitele bez předchozího souhlasu ministra vnitra je neplatné.*“
42. Dle § 103 odst. 3 obecního zřízení: „*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.*“
43. Mezi stranami panuje zásadní rozkol a to, jestli souhlas udělovaný ministrem vnitra dle § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP má povahu rozhodnutí dle § 67 správního řádu vydávaného v řízení podle části druhé a třetí správního řádu, anebo zdali má povahu jiného (správního) aktu. Judikatura v tomto ohledu nedisponuje žádným rozhodnutím, které by tuto otázku řešilo ve vztahu k ZHMP.
44. Krajské zřízení, coby jeden ze trojice zákonů upravujících postavení územních samospráv, obsahuje prakticky shodnou úpravu jako ZHMP v § 61 odst. 3 písm. c) krajského zřízení; souhlas s jmenováním/odvoláním ředitele krajského úřadu rovněž jako v případě Magistrátu hlavního města Prahy uděluje ministr vnitra.
45. Ze shora citovaného § 103 odst. 3 obecního zřízení pak vyplývá, že rovněž tento zákon obsahuje ustanovení, jež upravuje určitou formu správního dozoru při jmenování/odvolání

tajemníka městského (obecního) úřadu. V případě měst a obcí souhlas vydává ředitel krajského úřadu.

46. Jediné rozhodnutí správních soudů, které se shora nastíněnému problému částečně věnuje, představuje rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 24. 10. 2019, č. j. 52 A 116/2018-48. Ten řešil žalobu města (obce) proti Ministerstvu vnitra, které rozhodlo o odvolání podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu tak, že změnilo rozhodnutí ředitele Krajského úřadu Pardubického kraje následovně: *„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.“* V předmětném rozsudku se krajský soud explicitně ztotožnil s tím, že souhlas ředitele krajského úřadu ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení. Odkázal při tom na komentář k obecnímu zřízení, který dovozuje, že *„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.“* [Komentář k § 103; VEDRAL, J. a kol. (2008) *Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání.* Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008. Dostupný v systému Beck online.] Krajský soud v citovaném rozsudku implicitně přistoupil na skutečnost, že o souhlasu s odvoláním tajemníka městského úřadu je vedeno správní řízení, přičemž odvolávaný tajemník má v takovém řízení postavení účastníka řízení. Vyplývá to ze skutečnosti, že v daném případě bylo odvolání proti souhlasu s odvoláním tajemníka podáno samotným tajemníkem. Krajský soud se nicméně tomuto problému blíže nevěnoval, a nelze proto zjistit, co ho k tomuto závěru vedlo, protože krajský soud se v daném rozsudku zabýval především otázkou běhu 6měsíční lhůty ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících. Ohledně ní dospěl k závěru, že starosta obce může odvolat tajemníka obecního úřadu z důvodů vymezených v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících pouze v objektivní lhůtě 6 měsíců a po předchozím pravomocném souhlasu ředitele krajského úřadu podle § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Lhůta k odvolání se po dobu řízení o vyslovení souhlasu nepřerušuje ani nestaví.
47. Rovněž komentářová literatura ke krajskému zřízení se vyjadřuje shodně ve vztahu k povaze souhlasu vydávaného ministrem vnitra dle § 61 odst. 3 písm. c) krajského zřízení: *„Souhlas ministra vnitra je tak formou preventivního dozoru nad krajem. Má se za to, že souhlas ministra má povahu správního rozhodnutí dle § 9 správního řádu, s tím, že jde o řízení o žádosti dle § 44 správního řádu. Rozhodnutí ministra musí mít obsahové a formální náležitosti dle správního řádu.“* [Komentář k § 61; COGAN, R. (2015) *Zákon o krajích. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer. Dostupný v systému ASPI.]
48. Konečně komentářová literatura k ZHMP vyjadřuje „dvojí“ názor na formu souhlasu se jmenováním/odvoláním ředitele Magistrátu dle § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP. Ve vztahu k souhlasu se jmenováním osoby ředitele Magistrátu uvádí, že správní řízení není vedeno a jde o neformální proces: *„[N]eméně významnou podmínkou jmenování ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, je předchozí písemný souhlas ministra vnitra. Bez tohoto souhlasu není možné jmenovat uchazeče, který jinak splnil všechny ostatní podmínky, ředitelem Magistrátu hlavního města Prahy. Ve věci udělení souhlasu ministra vnitra se nevede řízení podle správního řádu, předchází mu však kontrola splnění všech podmínek výběrového řízení a také zákonnosti celého procesu výběrového řízení. Tuto kontrolu vykonává Ministerstvo vnitra na základě podkladů předložených primátorem hlavního města Prahy (text oznámení o vyhlášení výběrového řízení, doklad o jmenování výběrové komise, závěrečná zpráva výběrové komise,*

*příhláška navrženého uchazeče, včetně jejích příloh ...). Pro udělení souhlasu ministra vnitra není stanovena žádná forma, bývá proto udělován ve formě prostého dopisu.“ [Komentář k § 81; DĚVĚROVÁ, M., HAVEL, T., MAŘÍK, R., RADOŠINSKÝ, A. (2018). *Zákon o hlavním městě Praze: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. Dostupné v systému ASPI.] Na druhou stranu ve vztahu k souhlasu s odvoláním ředitele Magistrátu stejná publikace uvádí, že se jedná o rozhodnutí vydávané na základě správního řízení: „Na rozdíl od udělení souhlasu se jmenováním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je však ve věci udělení souhlasu s odvoláním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy vedeno správní řízení podle části druhé správního řádu, přičemž účastníky tohoto řízení je hlavní město Praha a ředitel Magistrátu hlavního města Prahy, jehož odvolání je navrhováno. V rámci tohoto řízení Ministerstvo vnitra zkoumá, zda byl naplněn některý ze zákonných důvodů pro odvolání z funkce ředitele Magistrátu hlavního města Prahy. Jde tedy o jakousi formu dozoru vykonávanou nadřízeným orgánem, která má mj. zajistit nezávislost úřednické složky vedení hlavního města Prahy na politické reprezentaci. Souhlas ministra vnitra s odvoláním ředitele Magistrátu hlavního města Prahy je rozhodnutím ve smyslu § 9 spr. řádu.“ XX.*

49. V odborné literatuře se lze setkat také s odlišným přístupem k institutu souhlasu nutného pro jmenování/odvolání tajemníka obecního úřadu (na tento přístup ostatně odkazuje žalobce). Tyto závěry pak považuje městský soud eventuálně za analogicky použitelné i ve vztahu k ZHMP či krajskému zřízení. „Právním úkonem je projev vůle směřující zejména ke vzniku, změně nebo zániku práv nebo povinností, které právní předpisy s takovým projevem spojují. Souhlas ředitele krajského úřadu ovšem nepředstavuje takový projev vůle, s nímž by právní předpisy spojovaly vznik, změnu nebo zánik práv a povinností účastníků pracovněprávního vztahu. A jelikož se jedná o úkon, který sám o sobě není způsobilý přivodit právní následky v právních vztazích účastníků pracovněprávního vztahu, lze dovodit, že se jedná o úkon faktický (nikoli úkon právní), který je hmotněprávní podmínkou (předpokladem) pro právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví. (...) To ovšem neznamená, že by tento projev vůle, s nímž sice právní předpisy nespojují vznik, změnu nebo zánik práv a povinností účastníků pracovněprávního vztahu, byl zcela bez právního významu v soudním řízení. Souhlasem ředitele krajského úřadu se lze zabývat např. v občanském soudním řízení podle § 72 ZPr (řízení o určení neplatnosti výpovědi z pracovního poměru), v jehož rámci by jakožto otázka předběžná mohla být řešena platnost odvolání z funkce tajemníka obecního (městského) úřadu“ [CHRÁSTKOVÁ, K. *Jaká je povaha souhlasu ředitele krajského úřadu se jmenováním nebo odvoláním tajemníka obecního (městského) úřadu?*. Právní rozhledy, 2010, č. 11, s. 407-409; zvýraznění doplněno městským soudem.]
50. Z podání účastníků je zjevné, že praxe žalovaného při vydávání souhlasů se jmenováním/odvoláním ředitelů krajských úřadů a ředitelů Magistrátu není historicky jednotná a prošla vývojem. Žalobce prostřednictvím listinných důkazů osvědčil, že v případě odvolání ředitele Krajského úřadu Olomouckého kraje v roce 2013 žalovaný nevydal rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, tedy nepostupoval ve správním řízení. Sám žalovaný ve vyjádření k žalobě potvrzuje, že „[v] minulosti bylo při udělování souhlasu s odvoláním či jmenováním ředitele krajského úřadu (Magistrátu hlavního města Prahy) postupováno podle části čtvrté správního řádu. Neprobíhalo tedy formální správní řízení podle části druhé správního řádu. Před udělením souhlasu však bylo vždy adekvátně prověřováno, zda jsou splněny zákonné důvody pro odvolání ředitele z funkce, a souhlas byl udělen pouze tehdy, jestliže se prokázalo naplnění zákonných důvodů. V současnosti je již postupováno při udělování souhlasu plně v rámci části druhé správního řádu, přičemž o udělení nebo neudělení souhlasu je vydáváno správní rozhodnutí.“ Městský soud v této souvislosti podotýká, že tvrzení žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

o tom, že XX se zasadila o vytvoření této praxe v rámci udělování souhlasů se jmenováním/odvoláním tajemníků úřadů pražských městských částí a s tím spojenou interakcí s Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra považuje městský soud pro posouzení věci za irelevantní.

51. Lze konstatovat, že souhlas ministra vnitra ve smyslu § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP je specifickým institutem, při jehož vydání na sebe naráží veřejné a soukromé právo a zároveň státní správa s územní samosprávou.
52. Pracovní poměr ředitele Magistrátu vzniká jmenováním podle zákona o úřednících, přičemž jde o pracovněprávní (a tedy soukromoprávní) vztah mezi hlavním městem Prahou a ředitelem Magistrátu. Tento vztah se pak řídí kromě zákona o úřednících také zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, coby subsidiárním právním předpisem. K odvolání z funkce ředitele Magistrátu pak může dojít pouze v případě naplnění některé z podmínek uvedených v § 12 odst. 1 zákona o úřednících. Tento požadavek vyjadřuje zvýšený zájem na ochraně jeho postavení, a z tohoto důvodu je vyloučeno odvolat ředitele Magistrátu (resp. obecně vedoucího úředníka územního samosprávného celku) z funkce, jestliže nejsou splněny stanovené hmotněprávní předpoklady pro tento postup.
53. „S přihlédnutím k výše uvedenému smyslu a účelu ustanovení § 12 odst. 1 zákona o úřednících sledujícímu zvýšenou ochranu vedoucích úředníků územních samosprávných celků, nelze podmínku udělení souhlasu ředitele krajského úřadu s odvoláním tajemníka obecního (městského) úřadu chápat jen obecně, bez vztahu ke skutkovým důvodům, pro které byl nebo nebyl souhlas udělen. Starosta proto může tajemníka obecního (městského) úřadu odvolat z funkce podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících jen pro porušení těch zákonem stanovených povinností (z těch důvodů), s nimiž ředitel krajského úřadu vyslovil souhlas.“ (Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012; zvýraznění doplněno městským soudem.) Uvedená citace svědčí o dvou podstatných okolnostech, s nimiž se plně ztotožňuje také městský soud. Zaprvé, ministr vnitra (či ředitel krajského úřadu) přezkoumává, zdali okolnosti, pro něž má být daný úředník odvolán, naplňují důvody dle § 12 odst. 1 zákona o úřednících a měl by se vyslovit, se kterými důvody pro odvolání vyslovuje (ne)souhlas. Zadruhé, odvolaný ředitel Magistrátu (resp. tajemník obecního úřadu či ředitel krajského úřadu) má možnost se bránit proti odvolání z funkce žalobou v civilním soudnictví, přičemž součástí řízení o takové žalobě je také přezkoumání existence důvodů pro odvolání ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o úřednících, a to včetně toho, zdali k odvolání došlo z důvodů, které byly odsouhlaseny ministrem vnitra (ředitelem krajského úřadu) jako relevantní.
54. Je tedy zřejmé a jediné logické, že ministr vnitra před vydáním souhlasu prověřuje, zdali byly naplněny důvody pro odvolání ředitele Magistrátu, aby následně vydal souhlas či nesouhlas s jeho odvoláním z funkce. Těžko si představit situaci, kdy by souhlas či nesouhlas byly vydány bez předchozího přezkumu, neboť by se tím tento institut stal bezvýznamnou formalitou. V tomto ohledu se městský soud ztotožňuje se shora citovanou odbornou literaturou i rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 24. 10. 2019, č. j. 52 A 116/2018-48, které vydání (ne)souhlasu s odvoláním považují za formu správního dozoru. Ten spočívá v kontrolním mechanismu, kdy orgán státní správy (ministr vnitra) vyslovuje souhlas s právním jednáním územního samosprávného celku v pracovněprávní oblasti za stanovených podmínek. Důvodem je, že pozice ředitele Magistrátu v sobě snoubí jak pravomoci v oblasti územní samosprávy, tak i zároveň státní správy, kterou územní samosprávné celky vykonávají v přenesené

působnosti. Zákonodárce tím patrně zamýšlel zabránit svévolnému počínání územních samosprávných celků ve vztahu k „vrcholnému“ úředníkovi vykonávajícímu přenesenou působnost na úrovni obcí a krajů, který je zároveň v pracovněprávním vztahu k územnímu samosprávnému celku, a nikoliv státu.

55. V tomto ohledu městský soud shledává jako nesprávnou a do značné míry vnitřně rozpornou argumentaci žalovaného, který uvádí, že mu nepřísluší přezkoumávat porušení předpisů občanského, obchodního a pracovního práva dle § 107 odst. 6 ZHMP, neboť by tím zasahoval do pravomoci civilního soudu. Zároveň ale uvádí, že mu přísluší přezkoumání naplnění podmínek pro odvolání XX z funkce. Městský soud souhlasí, že vydání (ne)souhlasu s odvoláním ředitele Magistrátu by nepochybně měl předcházet věcný přezkum ze strany ministra vnitra ohledně (ne)naplnění zákonných důvodů dle § 12 odst. 1 zákona o úřednících. Těžko si lze ale představit, že ministr vnitra od sebe oddělí přezkum splnění důvodů pro odvolání ředitele Magistrátu spočívající v porušení zákonných povinností [§ 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících], aniž by se musel zabývat otázkou porušení např. pracovněprávních předpisů. Právě porušení zákonných povinností je podmínkou pro odvolání, *ergo* musí být přezkoumáno. V tomto ohledu je nutné vnímat vydání souhlasu a s tím spojený postup ministra vnitra jako *lex specialis* vůči § 107 odst. 6 ZHMP, který jinak obecně neumožňuje dozor státní správy nad vydáváním usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánů hlavního města Prahy v samostatné působnosti v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního nebo pracovního práva.
56. Shora uvedené ale podle městského soudu neznamena, že by souhlas ministra vnitra dle § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP představoval rozhodnutí vydávané podle části druhé a třetí správního řádu. Městský soud předepisuje, že rovněž nemá pochybnosti o aplikaci správního řádu v dané věci, neboť jde o výkon veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. V tomto ohledu není správná argumentace žalobce, že se v dané situaci vůbec neaplikuje správní řád s odkazem na § 1 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení negativně vylučuje jednak aplikaci správního řádu v situacích „*právních jednání*“ správních orgánů, tedy právních jednání soukromoprávního charakteru. Byť v daném případě jde primárně o pracovněprávní, a tedy soukromoprávní, vztah mezi územním samosprávným celkem a jeho zaměstnancem, vydání souhlasu je dozorovým prvkem veřejného práva, což způsobuje nutnost postupu podle správního řádu. Druhý okruh vyloučený uvedeným ustanovením z aplikace správního řádu jsou „*vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti*“. Jelikož ředitel Magistrátu nepředstavuje orgán hlavního města Prahy, ani tato výjimka z aplikace správního řádu nepřipadá v úvahu.
57. Co se týče hlavního města Prahy, městský soud souhlasí s názorem, že vydání (ne)souhlasu představuje zákonem předvídanou intervenci státní správy do výkonu územní samosprávy ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy. Sama tato skutečnost ale podle přesvědčení městského soudu neutváří materiální znaky (ne)souhlasu tak, aby bylo možné hovořit o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Ostatně tyto znaky neutváří ani skutečnost, že konkrétním (ne)souhlasem může být zasaženo do práva samosprávy – viz níže.
58. Pro určení, zda lze souhlas ministra vnitra považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu vydaného ve správním řízení dle § 9 správního řádu, je nutné zabývat se jeho materiální povahou a účelem jeho vydání. „*Pro to, aby postup správního orgánu mohl být z materiálního hlediska správním řízením, je rozhodující, že se týká ‚určité věci‘ (předmět řízení) a ‚jmenovitě určených osob‘ (účastníci řízení podle § 27 odst. 1) a jeho účelem je založit*

změnit nebo zrušit těmto osobám práva nebo povinnosti nebo (závazně) prohlásit, že tyto osoby určitá práva mají nebo nemají, resp. měly nebo neměly. Těmito znaky, které musejí být splněny současně, aby šlo (podle obsahu, nejen formy) o rozhodnutí, se rozhodnutí odlišuje od jiných správních úkonů podle části čtvrté správního řádu na straně jedné a od opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu na straně druhé.“ [VEDRAL, J. (2012) Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, s. 153.] V daném případě dle názoru městského soudu schází třetí uvedený znak rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, tedy účel založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti konkrétních osob, anebo závazná deklarace jejich práv a povinností. Souhlas ministra vnitra představuje konfirmační akt o (ne)naplnění zákonem stanovených podmínek pro jmenování či odvolání ředitele Magistrátu. Je zhmotněním dozorové pravomoci ministra vnitra, jak o ní bylo pojednáno výše, a proto představuje právně relevantní předpoklad pro soukromoprávní jednání činěné v oblasti územní samosprávy. Smyslem vydání souhlasu není autoritativně založit, změnit nebo zrušit práva a povinnosti hlavního města Prahy nebo ředitele Magistrátu, ani je závazně deklarovat.

59. V případě hlavního města Prahy může dojít k zásahu do práva na samosprávu zejména tím, že ministr vnitra bezdůvodně nevydá souhlas (resp. lépe řečeno vydá nesouhlas) se jmenováním/odvoláním ředitele Magistrátu. Případně vydá souhlas, ovšem typicky pouze ve vztahu k některým důvodům pro odvolání dle § 12 odst. 1 zákona o úřednících. V takovém případě ale stále absentuje konstitutivní či deklaratorní efekt ve vztahu k právům a povinnostem hlavního města Prahy. Tím spíše pak nemůže jít o správní rozhodnutí dle § 67 správního řádu v situaci, pokud ministr vnitra vydá úplný souhlas s návrhem na odvolání ředitele Magistrátu, neboť v takovém případě lze stěží hovořit o zásahu do práva na samosprávu hlavního města Prahy (ve smyslu přímého dotčení, a nikoli samotnou skutečností, že ministru vnitra náleží tato specifická dozorčí pravomoc). Jinak vyjádřeno, zásah do samosprávy v tomto užším smyslu není účelem vydávání (ne)souhlasu, ale pouze jeho možným důsledkem.
60. Co se týče ředitele Magistrátu, je nutné konstatovat, že samotným (ne)souhlasem ředitel Magistrátu není přímo dotčen na svých právech a povinnostech a ani nejsou závazně deklarovány. K přímému dotčení jeho práv a povinností v „konstitutivním“ smyslu dochází až odvoláním (se souhlasem ministra vnitra) z funkce, tedy aktem vydávaným primátorem na pracovněprávní úrovni. Městský soud tedy zdůrazňuje, že primární úlohu v celém procesu představuje odvolání z funkce ředitele Magistrátu, které má soukromoprávní povahu, a „řízení“ o souhlasu ministra vnitra je určitý vedlejší dozorčí proces mající naopak charakter veřejnoprávní. Účelem „řízení“ o udělení souhlasu ministrem vnitra je přezkum existence důvodů pro odvolání ředitele Magistrátu dle § 12 odst. 1 zákona o úřednících. Pokud v daném případě dle jeho názoru existují, ministr vnitra musí souhlas vydat. Pokud se naopak domnívá, že přítomné nejsou, souhlas by vydat neměl.
61. Tím, že o souhlasu není vedeno správní řízení, rovněž nedochází ke zkrácení možností procesní obrany zainteresovaných účastníků – odvolaný ředitel má možnost obrátit se na civilní soud s pracovněprávní žalobou a hlavní město Praha se může v případě nesouhlasu s postupem ministra vnitra obrátit na správní soud postupem dle soudního řádu správního. Naopak, dle názoru městského soudu by vedení správního řízení se všemi jeho zákonem předvídanými postupy (zejména možností podávat opravné prostředky) vedlo k těžkopádnosti při vydávání souhlasu. Ta se jeví jako nežádoucí zejména v případě

odvolání ředitele Magistrátu z důvodu dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících. Dané ustanovení umožňuje odvolání ředitele Magistrátu, pokud porušil 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. Judikatura dovodila, že lhůta 6 měsíců se vztahuje jak na závažné porušení povinností, tak na alespoň dvě méně závažná porušení zákonných povinností (viz shora citovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012). Šestiměsíční lhůta je přitom objektivní a začíná běžet okamžikem porušení povinnosti, a nikoliv až okamžikem, kdy se o porušení povinnosti dozví primátor (viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 24. 10. 2019, č. j. 52 A 116/2018-48). Ve lhůtě šesti měsíců je pak nutné odvolávanému řediteli oznámit odvolání z funkce, k jehož platnosti je nutné získat souhlas ministra vnitra. Aby mohlo hlavní město Praha účinně reagovat na případné nežádoucí jednání ředitele Magistrátu, muselo by na porušení povinnosti přijít relativně brzy po jeho spáchání, aby bylo možné realizovat celý proces žádosti o vydání souhlasu při dodržení všech lhůt v rámci správního řízení (a to za předpokladu, že správní orgány budou rozhodovat v zákonem stanovených lhůtách). I tuto skutečnost vnímá městský soud jako podpůrný argument pro svoje závěry.

62. Městský soud tedy dospěl k závěru, 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 řídícího provoz v křižovatce či nevpuštění osoby do určité oblasti ze zákonem stanovených důvodů. Na tyto postupy se správní řád vůbec nepoužije, neboť „*tyto úkony nejsou výsledkem postupu správního orgánu (§ 1 odst. 1 správního řádu) a správní řád se na ně proto nevztahuje*“ [VEDRAL, J. (2012), op. cit., s. 1219].
63. 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 správního 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. Tyto důvody pak budou moci být předmětem přezkumu správními soudy. Ostatně komentářová literatura se v tomto ohledu vyjadřuje poměrně výmluvně: „*[P]ři postupu podle části čtvrté lze využít i další ustanovení SpŘ. Určitou limitací pak je, že musí vyvstat potřeba jejich aplikace. K tomu přistupuje i to, jakým způsobem lze všechny zbývající ustanovení SpŘ použít. Uplatněno je totiž slovo „přiměřeně“. To vyjadřuje volnější či mírnější vztah, pročež správní orgán nemusí takové*

*ustanovení aplikovat přesně tak, jak je „napsáno“, nýbrž může zvažovat, co konkrétně si z právní úpravy „půjčí“ a využije. Zcela prakticky to lze demonstrovat na § 68 a 69, upravujících obsahové a formální náležitosti rozhodnutí. Patrně není sporu o tom, že i tzv. jiný úkon by měl mít určitou formální podobu a náležitosti. Jistě není sporu o tom, že by měl obsahovat i vlastní konstatování správního orgánu (tj. sdělení, vyjádření či stanovisko), které by mělo obsahovat i odůvodnění, aby bylo zřejmé, zvláště jedná-li se o podkladový úkon, na základě čeho a proč dotčený orgán takto usoudil (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2013, č. j. 6 Ads 11/2013-20, podle něhož „požadavek úplnosti, přesvědčivosti a správnosti posudku spočívá v tom, že se... musí vypořádat se všemi rozhodujícími skutečnostmi... a musí své... závěry náležitě odůvodnit.“). Podstatné je to z hlediska přezkoumatelnosti tzv. jiného úkonu a jeho další použitelnosti ve vlastním řízení ze strany rozhodujícího správního orgánu.“ [Komentář k § 154; POTĚŠIL, L., a kol. (2020) *Správní řád. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, s. 767. Dostupný v Beck online.]*

64. Vzhledem k tomu, že souhlas představuje tzv. jiný správní úkon dle části čtvrté správního řádu, není možné proti němu brojit formou odvolání či rozkladu (§ 81 odst. 1 správního řádu *a contrario*), jak to učinila v řešeném případě osoba zúčastněná na řízení, XX. V daném případě tedy bylo na místě podaný rozklad zamítnout pro nepřípustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu.
65. Městský soud se k námitce žalobce rovněž zabýval možností, zdali napadené rozhodnutí netrpí nicotností. Obecně lze konstatovat, že nicotnost je možné konstatovat pouze ve vztahu ke zcela zásadním vadám správního aktu, přičemž ale pojem nicotnosti ve smyslu § 77 správního řádu nepokrývá všechny tyto vady. „*Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky, a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic.*“ (Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74.) V rámci soudního přezkumu je možné se setkat s širší množinou důvodů nicotnosti, kterou pojmenovala judikatura správních soudů – např. absolutní nedostatek pravomoci, uložení povinnosti neexistujícímu subjektu apod.
66. V řešeném případě má nicméně městský soud za to, že navzdory absenci příslušnosti a pravomoci pro vydání napadeného rozhodnutí, nejde o tak fatální vady, jež by způsobily nicotnost napadeného rozhodnutí. Je nutné vzít v úvahu, že žalovaný rozhodoval v dobré víře ve svůj procesní postup, jež se ale opíral o nesprávný právní názor. Pokud by se jeho právní názor ukázal jako správný, rovněž jeho postup by bylo nutné vnímat jako souladný se zákonem, neboť by mu svědčila jak pravomoc, tak věcná i funkční příslušnost. Namísto toho, aby rozklad podaný XX zamítnul pro nepřípustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu, žalovaný o rozkladu rozhodl jako by šlo o přípustný opravný prostředek.
67. S ohledem na shora uvedenou argumentaci městský soud považuje žalobcem uplatněné námítky za vypořádané, neboť prakticky všechny směřovaly k vyřešení otázky, jakou právní povahu má souhlas ministra vnitra vydávaný dle § 72 odst. 3 písm. b) ZHMP. Jak

Shodu s prvopisem potvrzuje XX

bylo vyloženo shora, městský soud zastává názor, že jde o tzv. jiný právní úkon vydávaný podle části čtvrté správního řádu, a nikoliv o správní rozhodnutí vydávané ve správním řízení dle § 9 a 67 správního řádu.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

68. Jelikož žalovaný nezamítnul rozklad podaný proti souhlasu ministra vnitra Metnara ze dne 21. 6. 2018 jako nepřipustný, dopustil se tím nesprávného procesního postupu, který měl za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. S ohledem na tento postup městský soud nenařizoval ústní jednání ve věci, ač s tímto postupem účastníci nevyjádřili souhlas ve smyslu § 51 s. ř. s.
69. S ohledem na shora uvedené městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Žalovaný v dalším řízení o podaném rozkladu rozhodne v souladu s právním názorem městského soud, a to tak, že rozklad podaný osobou zúčastněnou na řízení zamítne pro nepřipustnost dle § 92 odst. 1 správního řádu.
70. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustálenou soudní praxí správních soudů, které právo na náhradu nákladů řízení správním orgánům zpravidla nepřiznávají, neboť obhájení svého postupu v řízení před správními soudy představuje součást jejich standardní úřední činnosti. Nejinak tomu je i v tomto řízení, byť proti sobě stojí dva subjekty veřejného práva a jeden z nich lze považovat ze úspěšnou stranu sporu.

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 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.

Praha 20. října 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje XX