



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **MUDr. T. P., Ph.D., MBA**, zastoupeného advokátem prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., Revoluční 1546/24, Praha 1, proti žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, Jindřišská 967/34, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2018, čj. MV-75560-2/OSK-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, čj. 3 Ad 13/2018 - 62,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, čj. 3 Ad 13/2018 - 62, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2018, čj. MV-75560-2/OSK-2018, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 29 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta prof. JUDr. Martina Kopeckého, CSc.

**Odůvodnění:**

### I. Vymezení věci

[1] Žalobce působil na Ministerstvu zdravotnictví ve služebním poměru jako představený – náměstek pro zdravotní pojištění. V systemizaci služebních a pracovních míst na rok 2018 bylo jeho služební místo zrušeno. V návaznosti na to dne 2. 1. 2018 státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví žalobce odvolal ze služebního místa představeného a dne 10. 1. 2018 jej zařadil mimo výkon služby z organizačních důvodů.

[2] Žalobce v mezidobí požádal státního tajemníka o převedení na služební místo představeného – náměstka pro ekonomiku a zdravotní pojištění. S ohledem na větší počet odvolaných kvalifikovaných státních zaměstnanců vyhlásil státní tajemník na toto služební místo výběrové řízení. V něm žalobce uspěl, neboť získal 34 ze 40 možných bodů, kdežto druhý nejúspěšnější uchazeč získal o 10 bodů méně. Výběrové řízení však bylo zrušeno, aniž bylo služební místo obsazeno. Nebyla totiž uzavřena dohoda podle § 28 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, mezi služebním orgánem (státním tajemníkem) a bezprostředně nadřízeným představeným (ministrem zdravotnictví), který dohodu nepodepsal.

[3] Žalobce dopisem ze dne 17. 4. 2018, doplněným dne 4. 6. 2018, požádal státního tajemníka, aby nevypisoval další výběrové řízení, nýbrž aby jej převedl na služební místo představeného – náměstka pro ekonomiku a zdravotní pojištění. Jediný další možný kandidát na tuto pozici byl totiž již převeden na jiné služební místo. Žalobce odkázal také na relevantní ustanovení metodických pokynů žalovaného.

[4] Zástupce státního tajemníka rozhodnutím ze dne 26. 6. 2018 převedl žalobce podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě na služební místo představeného – náměstka pro ekonomiku a zdravotní pojištění. Téhož dne dal ministr zdravotnictví žalovanému podnět k prohlášení nicotnosti rozhodnutí státního tajemníka. Uvedl, že k převedení došlo bez jeho vědomí a v rozporu s jeho dřívějším projevem vůle. Podle ministra se jednalo o obcházení institutu výběrového řízení a institutu zařazení ze zálohy státních zaměstnanců mimo výkon služby. Převedení žalobce je podle podnětu svými účinky rovnocenné jmenování na služební místo představeného, což je úkon, který je podle § 15 odst. 6 zákona o státní službě vyhrazen jen státnímu tajemníkovi, nikoli jeho zástupci. Žalovaný následující den prohlásil rozhodnutí státního tajemníka za nicotné.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného o prohlášení nicotnosti podal žalobce žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti městskému soudu vytýká nesprávné posouzení otázky, že nebyl seznámen s podklady pro rozhodnutí a nemohl v řízení o prohlášení nicotnosti uplatňovat práva účastníka řízení. V rozporu se správním řádem stěžovateli nebylo oznámeno zahájení řízení. Na tom nic nemění ani § 165 zákona o státní službě, který se týká rozhodnutí ve věcech služby podle § 159 téhož zákona vydaných v prvním stupni, nikoli postupů podle správního řádu. Z napadeného rozsudku zároveň není zřejmé, zda se soud touto otázkou zabýval, v této části je tedy rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Nesprávné právní posouzení namítá stěžovatel i ohledně odkazu na neexistující ustanovení správního řádu ve výrokové části rozhodnutí žalovaného.

[7] Rozhodnutí státního tajemníka bylo prohlášeno za nicotné, neboť je vydal věcně nepříslušný orgán (zástupce státního tajemníka). Podle stěžovatele však ve skutečnosti rozhodnutí vydala oprávněná osoba. Rozhodnutí o převedení na jiné služební místo není žádným z rozhodnutí uvedených ve výčtu podle § 15 odst. 6 zákona o státní službě.

pokračování

Žalovaný nepřipustně smísil rozhodnutí o jmenování na služební místo představeného s rozhodnutím o převedení na jiné služební místo a městský soud se s tím ztotožnil. Podle stěžovatele představuje postup městského soudu nepřipustnou analogii v jeho neprospěch. I kdyby zástupci státního tajemníka nepříslušelo o převedení rozhodnout, byla by nanejvýš porušena pravidla funkční, nikoli věcné příslušnosti. Nedostatek funkční příslušnosti není důvodem nicotnosti rozhodnutí. Městský soud nesprávně vykládá funkční příslušnost pouze jako příslušnost k vedení řízení v určité instanci a pomíjí, že funkční příslušnost se uplatňuje i v některých případech organizace správy, jako je například vytváření orgánů při orgánu či zvláštních specializovaných útvarů uvnitř správního orgánu.

[8] Městský soud podle stěžovatele bagatelizuje postavení zástupce státního tajemníka. Každý představený je povinen určit jednoho ze svých podřízených svým zástupcem. Zástupce, který státního tajemníka zastupuje po dobu jeho nepřítomnosti, se nachází ve stejné pozici jako státní tajemník sám. Jde tedy o spor o funkční příslušnost. O absolutní věcnou nepříslušnost by mohlo jít tehdy, pokud by osoba zastupující státního tajemníka rozhodovala o věcech, které vůbec do působnosti státního tajemníka nespádají, popřípadě pokud by o věcech do jeho působnosti spadajících rozhodoval jiný správní orgán. Státního tajemníka a jeho zástupce nelze považovat za dva různé správní orgány.

[9] Městský soud též podle stěžovatele zaujal chybný názor v tom, že „pouhá“ nezákonnost rozhodnutí má stejný procesní důsledek jako nicotnost. Stěžovatel dále polemizuje s tím, že podle žalovaného státní tajemník rozhodl v rozporu s § 15 odst. 4 zákona o státní službě bez projednání s ministrem zdravotnictví. Stěžovatel dále uvádí, že zástupce státního tajemníka žádného představeného nejmenoval. Stěžovatele pouze v souladu s § 61 zákona o státní službě převedl na jiné služební místo, což projednání s ministrem nevyžaduje.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v souladu s § 165 zákona o státní službě byl oprávněn vydat rozhodnutí jako první úkon v řízení. Vyjádřil se též k odkazu na již zrušené ustanovení správního řádu a ke změně správního řádu provedené zákonem č. 183/2017 Sb. Podle žalovaného je převedení na jiné služební místo svým charakterem a právními účinky srovnatelné se jmenováním na služební místo představeného, resp. převedením dochází i ke jmenování na služební místo. Pokud takové rozhodnutí vydá osoba, která zastupuje státního tajemníka, jde o rozhodnutí vydané osobou absolutně věcně nepříslušnou. Zároveň nelze podle žalovaného přisvědčit tvrzení stěžovatele, že zákon rozlišuje mezi převedením na služební místo „řadového“ státního zaměstnance a převedením na služební místo představeného.

[11] Žalovaný se neztotožňuje ani s tím, že by jeho argumentace byla nepřipustným rozšiřujícím výkladem či analogií. Zatímco státní tajemník je osobou, která prošla náročným výběrovým řízením, je vybírán z omezeného okruhu osob a jmenován vládou, o jeho zástupci to neplatí. Žalovaný trvá také na tom, že byl porušen § 15 odst. 4 zákona o státní službě. K otázce funkční příslušnosti odkazuje na komentářovou literaturu ke správnímu řádu, podle které se funkční příslušností rozumí příslušnost určené součásti správního orgánu nebo orgánu právnické osoby, který byl pověřen výkonem působnosti v oblasti veřejné správy. Ve věcech služebního poměru rozhoduje podle zákona o státní

službě služební orgán, kterým je státní tajemník, nikoli ministerstvo jako takové. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2018, čj. 1 As 110/2018 - 37. Podle žalovaného v dané věci nejde o pouhou funkční nepříslušnost, ale o absolutní věcnou nepříslušnost zástupce státního tajemníka.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] NSS se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Podle stěžovatele není z rozsudku patrné, zda se městský soud zabýval žalobním bodem, podle něhož byla vydáním rozhodnutí jako prvního úkonu v řízení porušena stěžovatelova procesní práva ve správním řízení.

[14] K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů se NSS vyjádřil například v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, v němž uvedl, že o tuto situaci jde, *není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené*. Zároveň však judikatura NSS staví na tom, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí představuje toliko krajní možnost, aplikovatelnou pouze na ty nejzávažnější vady rozhodnutí. V rozsudku ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25, NSS konstatoval, že *s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen*. Stejně tak lze v tomto ohledu odkázat na rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008 - 130, podle nějž nelze povinnost reagovat na žalobní námitky vnímat zcela dogmaticky a není povinností soudu detailně reagovat na každý argument účastníka.

[15] Byť tedy napadený rozsudek městského soudu může trpět dílčími nedostatky odůvodnění (např. v bodě 66 odůvodnění je citován § 165 správního řádu, ačkoli soud měl zjevně na mysli § 165 zákona o státní službě), i v případě stěžovatelem uváděného žalobního bodu je patrné, jaký postoj k dané právní otázce soud zaujal a na základě jakých zákonných ustanovení. Z celkového vyznění odůvodnění lze totiž dovodit, že soud neshledal, že by rozhodnutí o prohlášení nicotnosti spadalo pod jednu z výjimek v § 165 zákona o státní službě. Napadený rozsudek tedy není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[16] Městský soud zejména v bodech 74 a 75 rozsudku uzavřel, že rozhodnutí státního tajemníka je nicotné, neboť je vydal absolutně věcně nepříslušný orgán. Stěžovatel oproti tomu tvrdí, že mohlo jít nanejvýš o nedostatek ve funkční příslušnosti, který nepůsobí nicotnost rozhodnutí ve smyslu § 77 správního řádu.

[17] Městský soud v bodu 74 odůvodnění uvádí, že funkční příslušnost není legislativní termín, nýbrž pouze pojem procesně právní nauky, a dále že *tzv. funkční příslušností je ve své podstatě určení příslušnosti státního orgánu (soudu, orgánu veřejné správy) k provádění řízení v určitém stupni, jinými slovy funkční příslušností se definuje projednávání věci v instančním postupu a jde v podstatě – jak bylo užito i v právní literatuře – o „delimitaci“*

pokračování

*okruhu činnosti mezi orgány prvního a druhého stupně. Právní otázka projednávaného případu proto nespočívá v tzv. funkční příslušnosti správního orgánu.*

[18] Je pravda, že pojem funkční příslušnosti není v právní nauce vnímán zcela jednotně. Někdy je chápán tak, jak jej popisuje městský soud, tedy zpravidla jako příslušnost k vedení řízení o opravném prostředku (srov. Šínová, R., Hamuláková, K. *Civilní proces: obecná část a sporné řízení*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 65–66). Zároveň je však (a to především ve vědě správního práva) užíván i ve významu, který mu přikládá stěžovatel. Funkční příslušnost v tomto pojetí znamená určení části organizační struktury či dokonce jednotlivých osob, které jsou povolány k dané činnosti. Užívá se proto zejména v případech, kdy je správní orgán (resp. nositel veřejné správy) dále vnitřně členěn, tedy například u územních samosprávných celků či právnických osob nadaných působností v oblasti veřejné správy (viz např. Vopálka, V. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 261, či Jurníková, J. In: Skulová, S. a kol. *Správní právo procesní*. 4. vyd. Plzeň: A. Čeněk, s. 95–96).

[19] Vztaženo na nyní projednávaný případ lze konstatovat, že otázka, zda v dané věci vydal rozhodnutí státní tajemník, nebo jeho zástupce, je otázkou funkční příslušnosti v druhém uvedeném významu (neboli jde o to, která konkrétní úřední osoba bude činit úkony za správní orgán), nikoli otázkou věcné příslušnosti (respektive jejího absolutního nedostatku). Zástupce státního tajemníka ostatně ani není správním orgánem v pravém slova smyslu, který by si uzurpoval pravomoci státního tajemníka (a tak porušoval věcnou příslušnost), nýbrž je pouze úřední osobou, která za určitých zákonem vymezených podmínek vystupuje ve stejném postavení jako státní tajemník. Lapidárně řečeno, zástupce státního tajemníka je v případě zastupování pouze fyzickou osobou, která vytváří vůli správního orgánu – státního tajemníka.

[20] K otázce vlivu nesprávného obsazení správního orgánu úředními osobami na případnou nicotnost správního rozhodnutí se NSS již v minulosti vyjadřoval. Lze poukázat např. na rozsudek ze dne 21. 7. 2010, čj. 3 Ads 74/2010 - 173, č. 2159/2010 Sb. NSS, v němž se NSS zabýval situací, kdy ze zákona devítičlenná Čestná rada České lékařské komory rozhodovala ve tříčlenných senátech, aniž pro to měla zákonný podklad. NSS uzavřel, že takto vydaná rozhodnutí jsou nezákonná v důsledku nesprávného složení správního orgánu, nejsou však nicotná.

[21] K rozdílu mezi věcnou a funkční příslušností a jejímu vlivu na nicotnost rozhodnutí pak rozsudek čj. 3 Ads 74/2010 - 173 uvádí, že funkční příslušnost sice lze považovat za relativně samostatnou složku věcné příslušnosti, ale s jejím nedostatkem nelze vždy spojovat tytéž právní následky jako s nedostatkem věcné příslušnosti. Rozdíl mezi věcnou a funkční příslušností zdůrazňuje i samotný správní řád. Ten totiž nespojuje nicotnost správního rozhodnutí se situacemi, v nichž rozhodnutí vydá nadřízený orgán (zejména v případech atrakce či opatření proti nečinnosti), ani se situacemi, v nichž rozhodnutí vydá správní orgán, ale nikoli oprávněná úřední osoba.

[22] Z uvedených závěrů plyne, že i kdyby zástupce státního tajemníka nebyl oprávněn rozhodnutí vydat (jak tvrdí žalovaný a stěžovatel s tím nesouhlasí), šlo by pouze

o nedostatek funkční příslušnosti spočívající v tom, že správní orgán byl nesprávně obsazen. Tento nedostatek však nemůže mít za následek nicotnost vydaného rozhodnutí.

[23] Stejně tak nemohlo mít za následek nicotnost ani případné nedodržení § 15 odst. 4 zákona o státní službě. Pouhé neprojednání věci s orgánem, jehož souhlas pro vydání rozhodnutí ani není vyžadován, jakkoli je zákonnou podmínkou, totiž rozhodně není vadou takové intenzity, která by působila nicotnost vydaného rozhodnutí. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS, podle něhož nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady nelze vůbec za rozhodnutí správního orgánu považovat a které není způsobilé vyvolat veřejnoprávní účinky.

[24] Lze uzavřít, že důvody, pro které žalovaný shledal rozhodnutí státního tajemníka nicotným, neobstojí. Rozhodnutí, kterým žalovaný prohlásil nicotnost, je tudíž nezákonné, stejně jako je nezákonný napadený rozsudek. Ten je třeba zrušit již jen z tohoto důvodu a bylo by proto nadbytečné, aby se NSS zabýval ostatními stěžovatelskými kasačními námitkami.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[25] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil i rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud by neměl jinou možnost než učinit totéž. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. NSS vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[26] S ohledem na tento procesní postup je NSS povinen rozhodnout o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. užitého ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný.

[27] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovateli se skládá ze:

- soudních poplatků ve výši 3 000 Kč (za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu), 1 000 Kč (za návrh na vydání předběžného opatření v řízení o žalobě) a 5 000 Kč (za kasační stížnost), tedy **celkově 9 000 Kč**;
- odměny advokáta za zastupování v řízení o žalobě, a to za čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby včetně návrhu na vydání předběžného opatření, sepisu repliky a v účasti při jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. S ohledem na § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 advokátního tarifu jde o 4 x 3 100 Kč, tedy 12 400 Kč. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočítat náhradu hotových výdajů ve výši 4 x 300 Kč, tedy celkově 13 600 Kč. Jelikož je stěžovatelův zástupce plátcem DPH, zvyšuje se částka o tuto daň ve výši 2 856 Kč na **celkových 16 456 Kč**.

pokračování

- odměny advokáta za zastupování v řízení o kasační stížnosti v rozsahu jednoho úkonu právní služby spočívajícím v sepsu kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč, tedy celkově 3 400 Kč. I v tomto případě se částka zvyšuje o DPH ve výši 714 Kč na **celkových 4 114 Kč**.

[28] Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovateli náklady řízení v celkové výši **29 570 Kč**, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2022

Ondřej Mrákota  
předseda senátu



## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl předsedou senátu Ondřejem Mrákotou v právní věci žalobce: **MUDr. T., P., Ph.D., MBA**, Do Čtvrti 1036/21, Praha 4, zastoupeného advokátem prof. JUDr. Martinem Kopeckým, CSc., Revoluční 1546/24, Praha 1, proti žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**, Jindřišská 967/34, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2018, čj. MV-75560-2/OSK-2018, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 9. 2018, čj. MV-75560-15/OSK-2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, čj. 3 Ad 13/2018-62,

### t a k t o :

Rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 31. 8. 2022, čj. 10 Ads 224/2021-40, **se ve výroku II. o p r a v u j e** tak, že výrok II. zní:

- Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2018, čj. MV-75560-2/OSK-2018, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 9. 2018, čj. MV-75560-15/OSK-2018, **se ruší a věc se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

[1] NSS rozhodl v projednávané věci rozsudkem ze dne 31. 8. 2022, čj. 10 Ads 224/2021-40, o zrušení napadeného rozsudku a napadeného rozhodnutí žalovaného a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[2] Podle § 54 odst. 4 věty první s. ř. s. *předseda senátu opraví v rozsudku i bez návrhu chyby v psaní a počtech, jakož i jiné zjevné nesprávnosti.*

[3] Takové zjevné nesprávnosti se dopustil NSS při vyhotovení rozsudku ze dne 31. 8. 2022, čj. 10 Ads 224/2021-40, neboť ve výroku II. rozsudku nepřesně označil napadené rozhodnutí. Napadené rozhodnutí ze dne 29. 6. 2018, čj. MV-75560-2/OSK-2018, totiž bylo opraveno opravným rozhodnutím ze dne 26. 9. 2018, čj. MV-75560-15/OSK-2018.

[4] Předseda senátu proto za použití § 54 odst. 4 s. ř. s. tímto usnesením opravil výrok II. rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2022, čj. 10 Ads 224/2021-40, způsobem uvedeným ve výroku tohoto usnesení.

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

V Brně dne 22. listopadu 2022

Ondřej Mrákota  
předseda senátu

