



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce: **ředitel Magistrátu hl. m. Prahy**
sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1 – Staré Město
zastoupený JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., advokátem
sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4 - Nusle

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice

za účasti: **I) Městská část Praha 10**
sídlem Vršovická 1429/68, Praha 10 – Vršovice
zastoupená Mgr. Bc. Patrikem Frkem, advokátem
sídlem Ohradské náměstí 1628/7a, Praha 5 – Stodůlky

II) Ing. M. S.
bytem X
zastoupený prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2020, č. j. MV-156878-12/ODK-2019,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2020, č. j. MV-156878-12/ODK-2019 je **nicotné**.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši **23 570 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Miloše Olíka, LL.M., advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. V souladu s § 97 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, požádala starostka Městské části Praha 10 o souhlas žalobce s odvoláním osoby zúčastněné na řízení II) (dále jen „OZNŘ“) z pozice tajemníka Úřadu městské části Praha 10. Souhlas s odvoláním žalobce vyjádřil v přípisu ze dne 24. 9. 2019, č. j. MHMP 1849996/2019. OZNŘ II) byla následně dne 25. 9. 2019 z funkce tajemníka odvolána. Proti souhlasu s odvoláním podala OZNŘ II) odvolání. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zrušil tento souhlas s odvoláním.
2. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že se řízení o udělení souhlasu ředitele krajského úřadu s odvoláním tajemníka městského úřadu řídí § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně se jedná o rozhodnutí ve správním řízení podle části II. správního řádu, neboť se jedná o zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu, které se projevuje jako právo starosty městské části odvolat tajemníka městské části. Tento názor je podpořen i rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 24. 10. 2019, č. j. 52 A 116/2018-48, č. 3979/2020 Sb. NSS.
3. Vzhledem k tomu, že souhlas s odvoláním je rozhodnutím, mělo být vedeno správní řízení a s OZNŘ II) mělo být jednáno jako s účastníkem správního řízení. Jednáno s ním však nebylo, čímž bylo zásadně zasaženo do jeho práv dotčené osoby podle § 27 odst. 2 správního řádu. Z toho důvodu žalovaný zrušil souhlas s odvoláním a věc vrátil žalobci k dalšímu řízení.

II. Obsah žaloby a následná podání

4. **Žalobce** v podané žalobě zejména namítá, že rozhodnutí žalovaného je nicotné, a to z toho důvodu, že souhlas s odvoláním tajemníka není rozhodnutím vydávaným ve správním řízení a nelze jej proto přezkoumat v odvolacím řízení. Žalovaný tak neměl pravomoc ani působnost ke zrušení uděleného souhlasu. Žalovaný je absolutně nepříslušný k rozhodnutí. Dle žalobce je souhlas faktický úkon, konkrétně osvědčení dle části IV. správního řádu. Podstatou tohoto souhlasu je zamezit svévoli starostů městských částí se jmenováním či odvoláním vedoucího úřadu, resp. ověření, zda jsou pro jmenování a odvolání splněny zákonem stanovené podmínky. Vydáním žalobou napadeného rozhodnutí došlo k porušení práv žalobce.
5. Rozhodnutím dle správního řádu se autoritativně rozhoduje o vzniku, zániku či změně práv a povinností (případně deklaruje existence nebo neexistence práva a povinnosti), proto nemůže být pouhou podmínkou realizace změny právního vztahu mezi městskou částí a

odvolaným tajemníkem. Změnu právního vztahu zakládá až odvolání z funkce, tedy akt prováděný přímo městskou částí.

6. Žalobce rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012, kde ředitel krajského úřadu nedal souhlas s odvoláním tajemníka ve správním řízení, ale pouhým dopisem. Nejvyšší soud tuto skutečnost nijak nezpochybnil, resp. nepožadoval udělení souhlasu s odvoláním formou rozhodnutí podle správního řádu. Shodně žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 9. 2017, sp. zn. Co 68/2017 a rozsudek Okresního soudu v Olomouci ze dne 10. 2. 2017, č. j. 11 C 132/2014-1146. Žalovaný pochybil, když pouze uvedl, že Nejvyšší soud přímo nevyslovil, že souhlas je faktický úkon, ale nikoliv rozhodnutí, a rozsudek Krajského soudu v Ostravě si ani neopatřil. Na věc naopak aplikoval rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52 A 116/2018, který se však týkal udělení nesouhlasu s odvoláním tajemníka.
7. Žalobce spatřoval nicotnost rozhodnutí žalovaného i v tom, že bylo fakticky i právně nemožné splnit výkon rozhodnutí. OZNŘ II) totiž již byla z funkce tajemníka odvolána. Není proto možné znovu projednat souhlas s odvoláním tajemníka za situace, kdy tato osoba již tajemníkem není. Žalovaný tak měl postupovat dle § 90 odst. 4 správního řádu a zastavit řízení.
8. Žalobce rovněž namítal, že žalovaný považoval za účastníka řízení OZNŘ I) (Městskou část Praha 10) a OZNŘ II). Podle § 27 odst. 2 správního řádu měl být účastníkem i žalobce.
9. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že podaná žaloba je nepřípustná, jelikož žalobce rozhodl o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka v pozici správního orgánu I. stupně a žalovaný v pozici odvolacího správního orgánu. Správní orgán nemůže žalobou napadat rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, který o věci rozhodl jako odvolací orgán. Ze soudního přezkumu jsou rovněž vyloučena rozhodnutí, kterými odvolací správní orgán zruší rozhodnutí prvostupňovému správnímu orgánu a věc mu vrátí k dalšímu řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 As 20/2006-64, nebo ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219). Žalobce rovněž není nadán aktivní žalobní legitimací, jelikož v pozici správního orgánu nemohla být poškozena jeho práva.
10. Žalovaný dále zopakoval svoji argumentaci uvedenou již v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Řízení o udělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního nebo městského úřadu je dle jeho názoru správní řízení, což podporuje i rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52 A 116/2018. Ke stejnému závěru dospěla i rozkladová komise v případě souhlasu ministra vnitra s odvoláním ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy (rozhodnutí ze dne 7. 9. 2018, č. j. MV-93636-3/SO2018). Tento názor žalovaný zastává dlouhodobě.
11. K opomenutí obstarání civilních rozsudků žalovaný uvedl, že jeho povinností je zjišťovat skutkový stav, nikoliv právní argumentaci.
12. K námitce, že rozhodnutí je neuskutečnitelné žalovaný uvedl, že bývalý tajemník [OZNŘ II)] nemohl být platně odvolán, když nedošlo k pravomocnému ukončení správního řízení o jeho odvolání.
13. Žalobce dle žalovaného nepředstavoval účastníka řízení, ale správní orgán, proto nemohl mít stejná práva jako ostatní účastníci řízení.
14. **Žalobce** v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že je nadán aktivní procesní legitimací, jelikož bylo zasaženo do jeho práva vydat souhlas s odvoláním tajemníka z funkce, ačkoliv

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

pro to jsou splněny zákonné podmínky a OZNŘ II) porušil jemu uložené povinnosti. Ve věci byla splněna i časová podmínka daná v § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ÚÚSC“), dle kterého je možné odvolat vedoucího úředníka z funkce do 6 měsíců od porušení povinností. Zrušením souhlasu ovšem došlo k situaci, že odvolání již nebylo kvůli uplynutí lhůty možné. Dle žalobce by z důvodu této lhůty prakticky pouze stačilo, aby se starosta městské části dozvěděl o porušení povinností tajemníka se zpožděním jednoho až dvou měsíců, a podání návrhu na odvolání v režimu části II. správního řádu by pozbylo smyslu, neboť by z důvodu nutnosti provést správní řízení nebyla ani teoretická možnost, aby bylo vydáno pravomocné rozhodnutí. Proti odvolání z funkce má tajemník dostatečnou právní ochranu v podobě podání civilní žaloby.

15. Žalobce zopakoval, že vydání souhlasu je faktickým úkonem, nikoliv rozhodnutím. Tomu svědčí i § 81 odst. 6 zákona o hlavním městě Praze, dle kterého je ředitel Magistrátu hlavního města Prahy oprávněn podat starostovi městské části návrh na odvolání tajemníka úřadu městské části, jestliže tento nezjedná ve stanoveném termínu a rozsahu nápravu nedostatků zjištěných na základě vyhodnocení výsledků kontrol. Takový návrh ředitele se přitom výslovně považuje za předchozí souhlas ve smyslu § 97 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze. Podání takového návrhu starostovi městské části přitom nemůže být z logiky věci výsledkem správního řízení, jehož výstupem je správní rozhodnutí, vůči kterému se lze odvolat. Je to faktický úkon, který může (a nemusí) ředitel Magistrátu hlavního města Prahy provést, a starosta městské části může (a nemusí) následně odvolat tajemníka úřadu městské části z funkce. Dle žalobce není možné, aby předběžný souhlas dle § 81 odst. 6 posledně citovaného zákona nebyl správním rozhodnutím a naopak v případě postupu dle § 97 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze správním rozhodnutím byl. Žalobce zdůraznil, že v obou případech není nijak zasaženo do práv tajemníka. Změna právních vztahů je založena až jeho odvoláním z funkce, k jehož učinění je příslušný starosta městské části.
16. I kdyby souhlas byl správním rozhodnutím, OZNŘ II) nemohla být účastníkem řízení ve smyslu § 27 správního řádu, jelikož dotčení na právech musí být přímé a mít určitou intenzitu. Vyslovením souhlasu nebylo zasaženo do jejích práv. Jediným účastníkem takového řízení by byl příslušný starosta městské části, jelikož by mohl namítat porušení práva na samosprávu. Žalobce přitom starostovi městské části předkládá toliko návrh na odvolání (souhlas), neukládá mu povinnost tajemníka odvolat.
17. Žalobce podáním ze dne 20. 12. 2021 upozornil na rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, který dospěl k závěru, že souhlas ministra vnitra s odvoláním ředitelky Magistrátu hlavního města Prahy není správním rozhodnutím, ale úkonem dle části IV. správního řádu. Tento závěr lze aplikovat i na nyní posuzovanou věc.
18. OZNŘ II) souhlasil s žalobou napadeným rozhodnutím. Dle ní je souhlas správním rozhodnutím. Starosta obce sice nemusí souhlas ředitele k odvolání tajemníka z funkce použít, ale již samotná skutečnost, že vydáním souhlasu k odvolání se naplní zákonný předpoklad platnosti odvolání, je bezpochyby skutečností, která se může dotknout práv a povinností tajemníka, proto mu přísluší postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu. Tato práva OZNŘ II) v řízení neměla, jelikož s ním jako s účastníkem nebylo jednáno. K námitce, že OZNŘ II) již není v pracovním poměru, proto je projednání souhlasu bezpředmětným, uvedla, že proti odvolání podala žalobu na určení neplatnosti odvolání tajemníka z funkce, žalobu na určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru a rovněž

žalobu na určení, že pracovní poměr trvá. Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 10 ze dne 19. 5. 2020, č. j. 16 C 220/2019-212, bylo rozhodnuto, že odvolání z funkce tajemníka bylo neplatné. OZNŘ II) rovněž souhlasila, že žalobce nemá aktivní procesní legitimaci, jelikož správní orgán nemůže napadat rozhodnutí svého nadřízeného odvolacího orgánu. Žalobou napadené rozhodnutí rovněž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jelikož jím bylo zrušeno rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a věc vrácena k dalšímu řízení.

19. Pravomoc starosty jmenovat tajemníka Úřadu městské části lze s jistotou považovat za výkon samostatné působnosti. Řízení o udělení souhlasu je vedeno v přenesené působnosti v rámci preventivního dohledu nad výkonem konkrétně vymezené části samostatné působnosti obce. Zákon o ÚÚSC má totiž dle OZNŘ II) sloužit k omezení politického subjektivismu a libovůle při rozhodování v personálních otázkách s cílem stabilizovat a zajistit kontinuitu v činnosti veřejné správy, má sloužit jako ochrana před zvlášť samosprávy a k ochraně pozice tajemníka úřadu bez ohledu na změny politického vedení radnice. Vzhledem k dichotomii postavení tajemníka Úřadu městské části, jakožto představitele státní správy na straně jedné, tak i samosprávy na straně druhé, je OZNŘ II) toho názoru, že souhlas obou komponent veřejné moci, tj. státní správy i samosprávy musí být činěn na základě kvalifikovaných znalostí a tedy příslušným způsobem formalizován. Tajemníku tak musí být dán prostor k vyjádření se k tvrzeným důvodům odvolání. Čistě bezformální přístup k souhlasu s odvoláním tajemníka na základě jednostranně samosprávou tvrzených skutečností by v praxi rovněž znamenal podřízení jednoho komponentu veřejné moci druhé, v daném případě podřízení výkonu státní správy samosprávě. V tomto smyslu OZNŘ II) nebyla obeznámena s důvody, pro které starostka OZNŘ I) navrhovala její odvolání a nemohla se k nim vyjádřit.
20. **Žalobce** v podání ze dne 29. 4. 2022 upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku městského soudu sp. zn. 8 A 161/2018. Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud potvrdil názor městského soudu, že souhlas s odvoláním je úkonem podle části IV. správního řádu a nikoliv správním rozhodnutím dle části II. a III. správního řádu.
21. **OZNŘ I)** ve vyjádření ze dne 29. 3. 2023 uvedla, že rozhodnutí žalovaného je nicotné, jelikož není dána jeho věcná působnost rozhodnout o odvolání, protože předchozí postup žalobce nelze označit za správní řízení. Dle § 119 odst. 1 písm. b) zákona o hlavním městě Praze se správní řád vztahuje toliko na rozhodování hlavního města Prahy a městských částí o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo přenesené působnosti městské části, nestanoví-li zákon jinak. Postup, v němž je vydán souhlas s odvoláním, však nespadá do tohoto výčtu. Vydání souhlasu má vliv pouze na právo starosty odvolat tajemníka, nedopadá do práv samotného tajemníka. OZNŘ I) upozornila rovněž na běh prekluzivní lhůty k odvolání tajemníka dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o ÚÚSC a rovněž odkázala na závěry, ke kterým dospěl městský soud v rozsudku sp. zn. 8 A 161/2018 a Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 As 338/2021. Uvedla, že proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 10 sp. zn. 16 C 220/2019, který bylo rozhodnuto, že odvolání z funkce tajemníka bylo neplatné, podala odvolání, které je projednáváno u městského soudu v řízení pod sp. zn. 62 Co 247/2020. Toto odvolací řízení je přerušeno do rozhodnutí právě posuzované věci.

22. **Žalobce** souhlasil s vyjádřením OZNŘ I). K vyjádření OZNŘ II) uvedl, že to, zda je řízení o souhlasu vedené v samostatné nebo přenesené působnosti nemá vliv na jeho podstatu jako aktu dle části IV. správního řádu. Vzhledem k tomu, že o souhlasu se nevede správní řízení, nemohla mít OZNŘ II) ani postavení účastníka řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, proto ji o souhlasu nebylo nutné vyrozumívat. K přípustnosti a žalobní legitimaci žalobce uvedl, že napadeným rozhodnutím je rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., jelikož jím bylo zasaženo do jeho práv plynoucích z § 97 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.

III. Posouzení žaloby

23. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba je důvodná. Napadené rozhodnutí žalovaného seznal soud za nicotné, proto v souladu s § 76 odst. 2 a 3 s. ř. s. rozhodl ve věci bez nařízení jednání.
24. Ve věci není sporný skutkový stav (popsaný v bodech [1] až [3] tohoto rozsudku). Sporná je podstata „aktu“ souhlasu s odvoláním tajemníka dle § 97 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze. Žalovaný zastává názor, že se jedná o rozhodnutí dle části II. a III. správního řádu, zatímco žalobce namítá, že se o správní rozhodnutí nejedná. Argumenty, které obě strany vznesly v řízení o žalobě, pak odpovídají těmto východiskům. Byl-li by souhlas s odvoláním rozhodnutím a jeho vydání by tak muselo předcházet správní řízení, pak by skutečně byla žaloba žalobce nepřipustná, jelikož obecně není možné brojit žalobou proti rozhodnutím odvolacího správního orgánu, jimiž bylo prvostupňové správní rozhodnutí zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení (k výjimkám z tohoto pravidla viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2023, č. j. 10 Afs 353/2022-88, a tam citovaná judikatura). Obdobně i platí, že byl-li by souhlas rozhodnutím, pak by žalobce vystupoval v řízení jako prvostupňový správní orgán, jež nemá žádná práva, která by byla napadeným rozhodnutím porušena (viz bod [6] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2021, č. j. 10 As 450/2021-32, a tam citovaná judikatura). Není-li naopak souhlas s odvoláním tajemníka správním rozhodnutím, postupoval žalovaný vadně, jelikož nebyl nadán pravomocí ani příslušností rozhodnout o podaném odvolání. Nebyl-li by souhlas s odvoláním tajemníka rozhodnutím, byl by žalobce věcně legitimován k podání žaloby, jelikož rozhodnutím žalovaného by bylo zasaženo do jeho práva vyplývajícího z § 97 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze.
25. Dle § 97 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze platí, že *starosta městské části jmenuje a odvolává tajemníka úřadu městské části po předchozím souhlasu ředitele Magistrátu a stanoví jeho plat podle zvláštních právních předpisů, je-li tato funkce zřízena; jmenování nebo odvolání tajemníka městské části nebo úřadu bez předchozího souhlasu ředitele Magistrátu je neplatné.*
26. Oprávnění ředitele Magistrátu hlavního města Prahy a povinnost starosty městské části uvedené v tomto ustanovení jsou obsahově naprosto shodné s právem ministra vnitra a povinností primátora hlavního města Prahy uvedené v § 72 odst. 3 písm. b) zákona o hlavním městě Praze: *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.* Výkladem tohoto ustanovení se zabýval městský soud v již několikrát zmiňovaném rozsudku sp. zn. 8 A 161/2018 a následně i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 As 338/2021. Vzhledem

k tomu, že obě ustanovení jsou obsahově shodná, liší se pouze v subjektech daného ustanovení (primátor hlavního města Prahy odvolává po souhlasu ministra vnitra ředitele Magistrátu hlavního města Prahy a v nyní posuzované věci starosta městské části odvolává po souhlasu ředitele Magistrátu hlavního města Prahy tajemníka městské části), jsou závěry uvedené v daných rozsudcích městského a kasačního soudu zcela přenositelné i na nyní posuzovanou věc. Nyní rozhodující senát s těmito závěry z velké části souhlasí, proto z nich bude v dalším posouzení vycházet.

27. Obdobné ustanovení obsahuje ve svém § 61 odst. 3 písm. c) zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a rovněž v § 103 odst. 3 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Městský soud v rozsudku sp. zn. 8 A 161/2018 odkázal na řadu odborné literatury, která se k otázce souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu (dle zákona o obcích), ředitele krajského úřadu (dle krajského zřízení) a ředitele Magistrátu hlavního města Prahy (dle zákona o hlavním městě Praze) vyjadřovala a ze kterých neplyne jednoznačný závěr. Dle osmého senátu městského soudu z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52 A 116/2018 vyplývá, *„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.“* S odůvodněním odlišení se osmého senátu od rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové souhlasil i Nejvyšší správní soud v rozsudku, kterým daný rozsudek osmého senátu přezkoumával (viz bod [20] rozsudku kasačního soudu).
28. Osmý senát městského soudu 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. [...] V případě souhlasu ale nepochybně dochází (či by mělo docházet) k určitému formálnímu postupu, jehož cílem má být ověření existence podmínek pro jmenování/odvolání ředitele Magistrátu. Tento proces by pak měl být završen vydáním písemného (ne)souhlasu. V takovém případě je nutné s odkazem na § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 správního řádu postupovat dle části čtvrté správního řádu, která upravuje vydávání tzv. jiných správních úkonů. Při postupu dle této části pak správní orgán zejména obdobně či přiměřeně používá jiná ustanovení správního řádu tak, aby bylo dosaženo účelu sledovaného vydáním jiného právního úkonu (srov. zejm. § 154 správního řádu) při současném zachování základních zásad činnosti správních orgánů dle § 2 až § 8 správního řádu. V úvahu postupu ministra vnitra tak připadá zejména určitá forma dokazování za účelem ověření existence podmínek pro jmenování/odvolání, vyžádání vyjádření některých osob, apod. V případě neudělení souhlasu pak bude nutné aplikovat obdobně § 155 odst. 3 správního řádu (ve spojení s § 158 odst. 1 téhož zákona) a sdělit důvody, proč nedošlo k udělení souhlasu či proč došlo k udělení souhlasu pouze ohledně některých důvodů v případě odvolání.“* K tomuto závěru dospěl na základě úvahy, že souhlas nezakládá, nemění, neruší ani závazně nedeklaruje práva a povinnosti konkrétních osob. K přímému dotčení práv a povinností v konstitutivním smyslu dochází v případě

ředitele Magistrátu hlavního města Prahy až jeho samotným odvoláním z funkce. Dle osmého senátu se souhlas s odvoláním nevydává ve správním řízení, jelikož by takový postup byl těžkopádný a nebylo by možné účinně reagovat na případné nežádoucí jednání, a to vzhledem k prekluzivní lhůtě 6 měsíců, ve které je možné ředitele Magistrátu hlavního města Prahy odvolat. Osmý senát dodal, že tím, že o udělení souhlasu není vedeno správní řízení, nedochází ke zkrácení možností procesní obrany zainteresovaných stran. Odvolaný ředitel se může obrátit na civilní soud s pracovněprávní žalobou. Hlavní město Praha se může v případě nesouhlasu s postupem ministra vnitra obrátit na správní soud.

29. Nejvyšší správní soud v rozsudku 7 As 338/2021 s těmito závěry souhlasil, když uvedl, že *„zákon však explicitně nestanoví, že by takový souhlas měl být vydáván v klasickém správním řízení a ani Nejvyšší správní soud neshledává k takovému postupu žádný rozumný důvod. Výklad městského soudu naopak vede ke smysluplnému a rozumnému uspořádání vztahů, a to při plném dodržení soudní ochrany všech dotčených subjektů. Jak již bylo výše uvedeno, hlavní město Praha se může proti postupu ministra vnitra při ne/udělení souhlasu brojit správní žalobou. Odvolaný ředitel pak může svoji procesní obranu směřovat do civilního soudního řízení.“*
30. Jak již bylo uvedeno výše, právě rozhodující senát s těmito závěry souhlasí.
31. Městský soud pouze pro úplnost k poukazu žalovaného na to, že dlouhodobě zastávaná názor, že souhlas s odvoláním je rozhodnutím dle správního řádu, doplňuje, že legitimní očekávání mohou založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2018, č. j. 6 As 59/2018-75). Lze rovněž upozornit na to, že rozhodnutí, kterým žalovaný dokazuje dlouhodobost svého právního názoru (ze dne 7. 9. 2018, č. j. MV-93636-3/SO2018), bylo zrušeno rozsudkem osmého senátu městského soudu sp. zn. 8 A 161/2018.
32. Dle osmého senátu neměl žalovaný pravomoc ani příslušnost k vydání svého rozhodnutí. S tímto názorem se pátý senát ztotožňuje. Nesouhlasí však již s tím, jaký vliv má výše uvedený nesprávný postup žalovaného na žalobou napadené správní rozhodnutí. Dle osmého senátu chybějící pravomoc i příslušnost nezpůsobila nicotnost rozhodnutí žalovaného, ale pouze nezákonnost, jelikož žalovaný rozhodoval v dobré víře ve svůj procesní postup, jenž se ale opíral o nesprávný právní názor. Dle osmého senátu měl žalovaný podané odvolání zamítnout jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 správního řádu. Pátý senát městského soudu naopak zastává názor, že chybějící pravomoc a příslušnost způsobuje nicotnost daného rozhodnutí.
33. Dle § 92 odst. 1 správního řádu *opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřípustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.*
34. Za nepřípustné odvolání je obecně považováno odvolání proti rozhodnutí, proti němuž zákon vylučuje možnost podat odvolání (např. usnesení, které se pouze poznamenává do spisu - § 76 odst. 5 správního řádu, rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání - § 85 odst. 4 správního řádu nebo rozhodnutí, jimiž byla prohlášena nicotnost - § 77 odst. 5 správního řádu); odvolání, které podal někdo, kdo není účastníkem řízení; odvolání podané

účastníkem, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva písemně nebo ústně do protokolu vzdal (§ 81 odst. 2 správního řádu) nebo který vzal podané odvolání zpět (§ 81 odst. 3 správního řádu). Odvolání podané proti úkonu podle části IV. není odvoláním nepřipustným (soud pouze poznamenává, že úkon podle části IV. nemůže být zároveň rozhodnutím podle části II. a III. správního řádu), jelikož odvolání lze podat pouze proti rozhodnutí (§ 81 odst. 1 správního řádu). Stejný názor zastává i komentářová literatura: „O nepřipustné odvolání se však nejedná tehdy, když je určité podání pouze označeno jako odvolání, věcně se však o odvolání nejedná, protože nenapadá žádné rozhodnutí. Pokud by například nebylo na základě podnětu podle § 42 zahájeno správní řízení, nevzdává se o tom žádné usnesení (nerozhoduje se zde o žádných právech či povinnostech). Není pak možné napadnout toto nezačínání správního řízení odvoláním. Takové podání by se bez ohledu na své označení muselo s ohledem na § 37 odst. 1 posuzovat podle svého skutečného obsahu jako další podnět a k jeho formálnímu zamítnutí podle § 92 by nedošlo. Odvolání je možné podat pouze proti skutečně vydaným rozhodnutím (ať už v jakékoli formě) nebo proti fiktivním rozhodnutím (jejichž existence se dovozuje ze splnění určité zákonné podmínky). Bez existence napadeného rozhodnutí by bylo uplatnění opravného prostředku (odvolání či rozkladu) absurdní a z povahy věci vyloučené.“ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 682, marg. č. 1. nebo i FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., SCHEU, L., SOVOVÁ, O., ŠKUREK, M., VETEŠNÍK, P. *Správní řád: Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ISSN 2336-517X. Je-li přesto proti úkonu podle části IV. správního řádu podáno „odvolání“, nevyřizuje se v režimu danému pro odvolací řízení (§ 81 až § 93 správního řádu), ale je podateli pouze sděleno, že proti úkonu podle části IV. správního řádu nelze podat odvolání a následně se posoudí jako podnět k postupu dle § 156 odst. 1 a 2 správního řádu (vyjádření, osvědčení nebo sdělení opraví či zruší správní orgán, který daný úkon učinil). Bylo-li by odvolání podané proti úkonu podle části IV. pouze nepřipustné a nikoliv z povahy věci nepřicházející v úvahu, musel by např. „prvostupňový správní orgán“ podle § 88 odst. 1 správního řádu postoupit nepřipustné odvolání „odvolacímu“ orgánu, který nemá k rozhodnutí pravomoc ani příslušnost, popř. by následně „odvolací“ orgán musel v souladu s § 92 odst. 1 správního řádu posoudit, zda nejsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení, i když k takovému postupu je dle § 156 odst. 2 správního řádu dána příslušnost orgánu, který úkon učinil.

35. Z konstantní judikatury správních soudů vyplývá, že absolutní nedostatek pravomoci a i nedostatek věcné příslušnosti zakládá vadu nicotnosti (§ 77 odst. 1 správního řádu). K důvodům nicotnosti Nejvyšší správní soud obecně uvedl: „*Nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, č. 793/2006 Sb. NSS). Konkrétně k nedostatku věcné příslušnosti v rozsudku ze dne 23. 4. 2014, č. j. 6 Ads 87/2013-131, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*institut věcné příslušnosti slouží k určení, který z orgánů nadaný obecně pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob ve veřejné správě bude rozhodovat v konkrétní věci. Věcnou příslušnost samozřejmě nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah, nýbrž druhově: právo vytváří okruhy věcí spojených vnitřní podobností,*

definuje je společnými znaky a tyto skupiny obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům. Absolutní nedostatek věcné příslušnosti nastává tehdy, jestliže o věci nerozhoduje orgán k tomu určený, nýbrž orgán jiný – takový, jemuž jsou k rozhodování svěřeny věci obsahově odlišné.“ Také v rozsudku č. j. 5 A 116/2001-46 z 21. 8. 2003 NSS konstatoval, že „nedostatek věcné působnosti rozhodujícího orgánu je přitom nutno považovat za důvod nulity (nicotnosti, non negotium) vydaného správního aktu, tedy jeho právní neexistence, kdy tu není nic, co by bylo způsobilé s účinky právní moci dotknout právní sféry fyzické nebo právnické osoby.“ Pátý senát městského soudu dodává, že skutečnost, že správní orgán zastává právní názor, dle kterého je příslušný a pravomocný k vydání rozhodnutí, nemění nic na to, že daný orgán nebyl fakticky oprávněn dané rozhodnutí vydat. Mělo-li by se tímto způsobem k nedostatku pravomoci nebo věcné příslušnosti přistupovat, fakticky by se vyčerpal smysl tohoto pojetí nicotnosti, jelikož pravděpodobně každý správní orgán vydávající rozhodnutí je přesvědčený o své pravomoci a příslušnosti.

36. Městský soud uzavírá, že souhlas s odvoláním OZNŘ II) vydaný žalobcem nebyl rozhodnutím ve smyslu části II. a III. správního řádu, proto proti němu nemohla OZNŘ II) brojit odvoláním. Rozhodl-li žalovaný o tomto „odvolání“ jednal tak mimo svoji věcnou příslušnost a i pravomoc, jelikož o takovém „odvolání“ nepříslušelo žádnému správnímu orgánu formálně rozhodnout. Rozhodnutí žalovaného napadené právě posuzovanou žalobou je tak nicotné.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

37. Z výše uvedených důvodů městský soud dle § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil, že rozhodnutí žalovaného je nicotné. Souhlas žalobce s odvoláním OZNŘ II) z funkce tajemníka Městského úřadu Praha 10 tak nikdy nebyl zrušený a je nutné na něj nahlížet jako na platně a účinně vydaný, a to od počátku jeho vydání. Jak již naznačil jak osmý senát, tak i Nejvyšší správní soud, skutečnost, zda důvody, pro které byl souhlas vydán, a tedy i důvody, pro které byla OZNŘ II) odvolána z funkce, věcně ob stojí jsou otázkou správnosti odvolání z funkce, k jehož přezkumu jsou příslušné soudy v civilním soudnictví.
38. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za pět úkonů právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a repliku k vyjádření žalovaného, doplnění žaloby ze dne 20. 12. 2021, ze dne 29. 4. 2022 a repliku k vyjádření OZNŘ I) a OZNŘ II), vše ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobce mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu se připočítává i sazba daně z přidané hodnoty. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 23 570 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupce. Soud nepřiznal žalobci náhradu nákladů za žalobu, jelikož tu podal sám (resp. ji podala jeho právní předchůdkyně pověřená řízením Magistrátu hlavního města Prahy), v té době nezastoupený advokátem.
39. Osobám zúčastněným na řízení soud ve smyslu § 60 odst. 5 neuložil žádnou povinnost, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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 31.10.2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu