



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **město Čáslav**, se sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 1/1, Čáslav, zast. JUDr. Jakubem Sýkorou, advokátem se sídlem Prvního pluku 320/17, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, zast. JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha, **za účasti**: Ing. M. R., DiS., v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2024, č. j. 51 A 66/2023-60,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2024, č. j. 51 A 66/2023-60, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce požádal dne 31. 1. 2023 žalovaného o udělení souhlasu k odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka Městského úřadu Čáslav (dále jen „městský úřad“), a to z důvodu opakovaného porušení zákonem stanovených povinností ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“).

[2] Žalovaný vyslovil dne 27. 3. 2023 s odvoláním tajemníka nesouhlas, přičemž odkázal na stanovisko odboru legislativně právního a krajského živnostenského úřadu (dále jen „legislativně právní odbor“) ze dne 24. 3. 2023, č. j. 017962/2023/KUSK, které důvody pro odvolání tajemníka z funkce neshledalo.

[3] Podáním ze dne 12. 5. 2023 žalobce označil nesouhlas žalovaného za nicotný, neboť jej měl žalovaný vydat ve formě správního rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb.,

správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a nikoli jako jiný úkon podle části čtvrté správního řádu. Z toho důvodu žalobce požádal o řádné vyřízení jeho předcházející žádosti a současně uvedl další důvody, na jejichž základě dovozuje porušování zákonných povinností tajemníkem. Žalobce spatřoval porušení povinností tajemníka v tom, že nařídil redaktorovi Čáslavských novin J. N., aby ve vydání č. 2/2023 neotiskl část příspěvku zastupitele a radního Josefa Rumla a tuto část nahradil jiným (barevně odlišeným) textem: „z důvodu zachování korektností je část nepravdivého textu u tohoto článku nezveřejněna“. Další porušení zákonné povinnosti podle žalobce zakládá bezdůvodná neúčast tajemníka na zasedáních rady města v rozporu s § 110 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Tajemník měl být od počátku roku 2023 přítomen pouze jednou, v ostatních případech si buď vybíral dovolenou, vypisoval si jiné povinnosti (např. výběrové řízení) nebo důvod účasti ani neuváděl. Účast na jednáních rady města přitom patří mezi základní povinnosti tajemníka, neboť bez toho není možné, aby plnil úkoly plynoucí mu ze zákona. Konečně žalobce tajemníkovi vytýkal, že měl vědomě lhát, že se nemohl ze zdravotních důvodů zúčastnit pracovní cesty na Krajský úřad Středočeského kraje dne 7. 3. 2023, a dále, že nepředložil zprávu o pracovní cestě ze dne 15. 3. 2023.

[4] Přípisem ze dne 23. 5. 2023 žalovaný uvedl, že jeho rozhodnutí o neudělení souhlasu k odvolání tajemníka je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, tzv. jiným správním úkonem podle části čtvrté správního řádu. Proti němu není odvolání přípustné a žalobce má možnost se obrátit na správní soud.

[5] Stanoviskem ze dne 21. 6. 2023, č. j. 063817/2023/KUSK (dále také jen „stanovisko ze dne 21. 6. 2023“, v případě řízení před krajským soudem „napadené rozhodnutí“), žalovaný souhlas k odvolání tajemníka městského úřadu neudělil a k odůvodnění odkázal na přiložené stanovisko legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023, č. j. 082365/2023/KUSK. Legislativně právní odbor konstatoval, že v případě prvně tvrzeného důvodu bylo postupováno v souladu se Statutem redakční rady; k neotisknutí části textu došlo na základě rozhodnutí redakce v důsledku nejednoznačného vyjádření a zjevné nefunkčnosti redakční rady. V případě druhého důvodu stanovisko nepřisvědčuje tajemníkovi v tom, že by jeho účast na jednáních rady byla právem, a nikoli povinností. Ač se rozsah (omluvené) neúčasti a k tomu poskytnuté důvody jeví jako zjevně mířící proti smyslu § 110 odst. 5 zákona o obcích, tedy práva vyjádřit se ke každému projednávanému bodu, nelze souhlasit s tvrzením žalobce, že omluvená neúčast je porušením zákonné povinnosti. K poslednímu důvodu legislativně právní odbor konstatoval, že doklad – propustka prokazující návštěvu fyzioterapeutky byl odevzdán v souladu s právními předpisy. Písemné zprávy z vykonaných pracovních cest byly zaslány a poskytnuty v přiměřené formě i obsahu. Žalovaný vydal stanovisko o neudělení souhlasu podle části čtvrté správního řádu.

[6] Následně se žalobce domáhal žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného, který spatřoval v neudělení souhlasu ze dne 21. 6. 2023 k odvolání osoby zúčastněné na řízení z funkce tajemníka městského úřadu podle § 103 odst. 3 zákona o obcích. Na základě výzvy krajského soudu ze dne 22. 11. 2023, č. j. 51 A 66/2023-27, změnil žalobce podání, jímž bylo zahájeno soudní řízení, na žalobu proti rozhodnutí správního

pokračování

orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., již se domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného o neudělení souhlasu k odvolání tajemníka ze dne 21. 6. 2023, č. j. 063817/2023/KUSK.

[7] Žalobce v **žalobě** zopakoval, že tajemník dlouhodobě a opakovaně neplní své pracovní povinnosti, načež shrnul výtky, které starosta žalobce tajemníkovi uložil, a vývoj případu před vydáním napadeného rozhodnutí. Žalobce vyjádřil přesvědčení o nemožnosti nahradit odůvodnění napadeného rozhodnutí pouhým odkazem na stanovisko odboru, který není oprávněn ve věci konat. Udělení souhlasu přísluší ze zákona výhradně žalovanému, a to včetně všech náležitostí, tj. včetně řádného odůvodnění, které ale v této věci zcela absentuje. Žalobce pokládá za vnitřně rozporné tvrzení, že tajemník je povinen se jednání rady města účastnit, ale na druhou stranu rozsah neúčasti tajemníka v tomto konkrétním případě, který je „*zjevně mířící proti smyslu předmětného ustanovení zákona*“, nelze považovat za porušení zákonné povinnosti. Žalobce se neztotožnil ani s názorem, že neoprávněný zásah tajemníka do autorského díla – článku v novinách – je v pořádku s odvoláním na *quasi* zjištěnou nefunkčnost redakční rady. Napadené rozhodnutí je podle žalobce nezákonné, nepřezkoumatelné a bezdůvodně opožděně vydané a nezákonně zasahuje do ústavně garantovaného práva na výkon samosprávy. Stejně tak z předložených podkladů je zcela jasně patrná závažnost provinění tajemníka. Z toho důvodu žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí.

[8] **Krajský soud** se v první řadě zabýval přípustností žaloby. Podle soudu nic nebrání tomu, aby se žalobce domáhal ochrany proti neudělení souhlasu s odvoláním tajemníka žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 338/2021-23, dle něhož souhlas s odvoláním ředitele magistrátu není správním rozhodnutím dle § 9 správního řádu, ale úkonem dle části čtvrté správního řádu. Z judikatury dále vyplývá, že zákon definuje rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. zcela autonomně, tedy nezávisle na vymezení tohoto pojmu v jiných právních předpisech (např. ve správním řádu). Rozhodnutím podle s. ř. s. proto může být i úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 9 správního řádu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48). Za splnění dále vymezených podmínek (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41) je proto žaloba proti rozhodnutí přípustná i proti úkonům jiným, než je správní rozhodnutí podle správního řádu. Soud uzavřel, že neudělení souhlasu je případem negativního dotčení právní sféry obce žádající o souhlas, a dále, že souhlas s odvoláním tajemníka podle § 103 odst. 3 zákona o obcích odpovídá materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž je třeba se bránit žalobou proti rozhodnutí, a nikoli žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

[9] Krajský soud se dále zabýval posouzením toho, zda žalovaný dostal své povinnosti odůvodnit nesouhlas s odvoláním tajemníka městského úřadu, pokud odkázal na stanovisko legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023. Podle názoru soudu bylo stanovisko pouze podkladem pro napadené rozhodnutí žalovaného a pokud důvody v něm uvedené považoval žalovaný za důvody, pro které je třeba rozhodnout o neudělení souhlasu k odvolání tajemníka, bylo jeho povinností je převzít do odůvodnění napadeného rozhodnutí. Je to totiž žalovaný, kdo rozhoduje o (ne)udělení souhlasu, a proto je pouze na něm, aby důvody svého rozhodnutí také sám vyjádřil, třebas i tak, že závěry podkladového stanoviska bez dalšího převeze do svého rozhodnutí. Postup žalovaného proto soud zhodnotil jako

chybný; navíc je dle krajského soudu i samotné stanovisko legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023, na které napadené rozhodnutí odkazuje, nepřezkoumatelné. Žalovaný totiž na jednu stranu na podkladě stanoviska legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023 dovodil povinnost tajemníka se schůzí rady žalobce účastnit podle § 110 odst. 5 zákona o obcích, zároveň ale na straně druhé konstatoval, že omluvená neúčast není porušením této zákonné povinnosti. Přitom dodal, že rozsah omluvené neúčasti a k tomu poskytnuté důvody se jeví jako zjevně se přičící smyslu ustanovení zákona. Soud souhlasil s žalobcem, že takové odůvodnění postrádá vnitřní logiku. Pokud se žalovanému jevily rozsah neúčasti tajemníka na schůzích rady a jím uváděné zdůvodnění omluv jako rozporné s účelem zákona, nedává valného smyslu, že takové jednání označil za souladné se zákonem. Žalovaný patrně vycházel především z toho, že se tajemník ze schůzí rady města předem omlouval, pročez omluvenou neúčast neměl za problematickou. Současně ale zjevně pokládal tajemníkem doložené omluvy za jdoucí proti záměru zákonodárce, který tajemníkovi uložil účastnit se schůzí rady s hlasem poradním. Tyto závěry ale vedle sebe nemohou obstát. Jestliže žalovaný určité jednání označí za „*zjevně mířící proti smyslu předmětného ustanovení zákona*“, tedy za jednání protiprávní, pak nedává smysl, aby jej vzápětí posoudil jako jednání neporušující zákonnou povinnost.

[10] Žalobní bod vztahující se k neoprávněnému zásahu tajemníka do článku v novinách označil krajský soud za neprojednatelný, a neshledal opodstatněnou ani žalobní námitku poukazující na nepřiměřenou délku řízení.

[11] S ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost a pochybení v postupu žalovaného krajský soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[12] V **kasační stížnosti** žalovaný (dále jen „stěžovatel“) krajskému soudu vytýká nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a zmatečnost řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatel předně namítá, že ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje není v této věci pasivně žalobně legitimován, neboť ředitel krajského úřadu není svébytným správním orgánem a při úkonech podle § 103 odst. 3 zákona o obcích nevystupuje „sám za sebe“, nýbrž toliko jako představitel a zaměstnanec svého krajského úřadu. Úvahy, které krajský soud věnoval v bodech 33 až 37 odůvodnění otázky aktivní žalobní legitimace města Čáslav (tj. že legitimace svědčí obci, a nikoliv jejímu starostovi, byť on je osobou, která dle § 103 odst. 3 zákona o obcích fyzicky odvolává tajemníka obecního úřadu), lze obdobně uplatnit i vůči žalovanému, tj. pro posouzení otázky pasivní žalobní legitimace ředitele krajského úřadu vs. krajského úřadu jako takového. Stěžovatel má tedy za to, že v řízení před krajským soudem nebyl správně vymezen okruh účastníků řízení a že vymezení účastníků nekorespondovalo se skutečným obsahem žaloby a skutečným předmětem přezkumu ze strany krajského soudu.

[14] Krajský soud dle názoru stěžovatele rozhodoval v rámci žalobního typu, který není na danou situaci přílehlavý. Vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu ředitele

pokračování

krajského úřadu podle § 103 odst. 3 zákona o obcích není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž nemůže být napadáno žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Krajský soud sice odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 A 161/2018-68, který v bodě 61 odůvodnění explicitně neuvedl, který konkrétní žalobní typ lze v rámci obrany proti vyslovení/nevyslovení souhlasu s odvoláním tajemníka v rámci správního soudnictví využít. Krajský soud ovšem přehlédl, že Nejvyšší správní soud v navazujícím rozhodnutí o kasační stížnosti ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21, v bodě 18 odůvodnění mj. uvedl, že vydání nesouhlasu samo o sobě autoritativně nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti, ani tyto závazně nedeklaruje. Rozhodnutí je v § 65 odst. 1 s. ř. s. přitom explicitně definováno jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

[15] Stěžovatel namítá, že souhlas ze dne 21. 6. 2023 netrpí nepřezkoumatelností. Stěžovatel připomíná, že i krajský soud aproboval, že se v případě souhlasu jedná o tzv. jiný právní úkon podle části čtvrté správního řádu. Právě proto, že nejde o správní rozhodnutí, se neuplatní striktní požadavky na obsahové náležitosti rozhodnutí stanovené v § 67 a § 68 správního řádu.

Lze souhlasit s tím, že je nutné, aby souhlas či nesouhlas ředitele krajského úřadu obsahoval relevantní odůvodnění, avšak konkrétní podoba a způsob provedení tohoto odůvodnění nejsou nijak předepsány. Není tedy porušením právních předpisů, pokud je odůvodnění postupu ředitele krajského úřadu (neudělení souhlasu s odvoláním tajemníka obecního úřadu) vyjádřeno odkazem na samostatný dokument, který je současně přiložen (je-li z kontextu nepochybné, že právě pro tyto důvody byl nesouhlas vydán). Stěžovatel pak nesouhlasí ani s tím, že by přiložené stanovisko legislativně právního odboru bylo nepřezkoumatelné. K soudem vytýkané vnitřní rozpornosti stěžovatel dodává, že podstatou uvedeného závěru stanoviska byla skutečnost, že ačkoliv účast na schůzích rady obce obecně spadá mezi povinnosti tajemníka obce (a tudíž opakovaná neúčast, ať už k ní dochází z jakýchkoliv důvodů, není žádoucí a nekonvenuje smyslu a účelu zákona o obcích), tak v tomto konkrétním posuzovaném případě způsob, četnost a důvody neúčasti nedosahovaly ve svém souhrnu a celkovém kontextu takové intenzity, aby to bylo možno posoudit jako relevantní porušení právní povinnosti tajemníka. Stěžovatel připomíná, že úspěch žádosti o vyslovení souhlasu s odvoláním tajemníka je do značné míry předurčen tím, jak kvalitně je žádost zpracována a jak kvalitní podklady jsou k ní přiloženy.

[16] Dle stěžovatele žalobci neměla být přiznána náhrada nákladů právního zastoupení, neboť se nejedná o nezbytné účelně vynaložené náklady. V projednávané věci je žalobcem obec

s rozšířenou působností, tj. územní samosprávný celek, který má *per se* rozsáhlé pravomoci v oblasti veřejné správy a nepochybně disponuje relevantním odborným aparátem (např. podle veřejně dostupných informací na webu města má městský úřad žalobce minimálně jednoho pracovníka

na pozici „právník“ s akademickým titulem JUDr., viz <https://www.meucaslav.cz>). Problematika obsazování funkce tajemníka městského úřadu představuje zcela běžnou agendu, kterou musí být žalobce schopen řešit vlastními silami. Ostatně právní zastoupení bylo využito až ve fázi soudního řízení, a to dokonce až ve fázi změny žalobního typu. Pokud žalobce najme externí subjekt, nejedná se o uznatelné náklady ve smyslu s. ř. s. a

krajský soud pochybil, pokud zcela rezignoval na jakékoliv zjišťování personálního zajištění žalobce a nijak se nevěnoval otázce účelnosti a nezbytnosti právního zastoupení.

[17] Žalobce ve **vyjádření ke kasační stížnosti** uvedl, že se s napadeným rozsudkem a závěry krajského soudu plně ztotožňuje, a neshledává naplnění žádného z důvodů uvedených stěžovatelem v kasační stížnosti. Žalobce připomněl, že stěžovatel namítá absenci své pasivní legitimace až nyní, přičemž si této skutečnosti musel být vědom již v rámci řízení před krajským soudem; mohl a měl tuto námitku vznést již v rámci předchozího řízení. V souvislosti s volbou žalobního typu žalobce zastává názor, že na rozhodnutí podle s. ř. s. je nutné nahlížet z hlediska formálně materiálního; žaloba proti rozhodnutí v tomto řízení je přípustná, a to i s odkazem na závěry z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48. Nad rámec uvedeného žalobce podotýká, že by mu neměla jít k tíži změna žalobního typu na výzvu soudu, neboť jen takto mohl žalobce předejít neúspěchu ve věci.

[18] Žalobce dále nesouhlasí se stěžovatelem, že žádný právní předpis neukládá, aby důvody (neudělení souhlasu) byly pojaty do vlastního textu nesouhlasu. Žalobce zastává názor, že souhlas žalovaného je úkonem, který má zásadní vliv na samotnou činnost žalobce; v případě neudělení souhlasu s odvoláním tajemníka může potenciálně dojít *de facto* ke konzervaci určitého negativního stavu. Žalovanému je svěřena pravomoc udělit či neudělit souhlas, s čímž jsou nedílně spjaty také odpovídající povinnosti, například provést určitou formu dokazování za účelem ověření existence podmínek pro odvolání, jakož i odůvodnit své závěry tak, aby je dotčený orgán mohl odpovídajícím způsobem reflektovat a následně tyto závěry akceptovat nebo se proti nim bránit způsobem, jaký mu legislativa umožňuje. Jestliže stěžovatel poukazuje na nutnost podrobněji rozvést a upřesnit jednotlivé závěry stanoviska v rámci kasační stížnosti, pak jen potvrzuje nedostatečnost samotného odůvodnění.

[19] V otázce náhrady nákladů řízení žalobce připustil, že samotnou problematiku obsazování funkce tajemníka městského úřadu sice lze považovat za běžnou agendu městského úřadu, nicméně běžnou agendou zcela jistě již není vedení případných soudních řízení, v nichž je rozporováno rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelem tvrzená skutečnost, že žalobce využil služeb právního zastoupení až ve fázi změny žalobního typu, deklaruje evidentní potřebu zajistit odpovídající právní zastoupení k ochraně zájmů žalobce. Žalobce dále poukázal na nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, a zdůraznil specifika projednávaného případu.

[20] Stěžovatel zareagoval **replikou** na vyjádření žalobce ke kasační stížnosti. Správné určení žalovaného (resp. subjektu, kterému svědčí pasivní žalobní legitimace) představuje objektivní skutečnost, která není závislá na názoru žalobce ani na námitkách osoby označené žalobcem jako žalovaný. Správní soud musí otázku žalobní legitimace řešit z úřední povinnosti a musí ji vyřešit správně. Stěžovatel proto považuje za vhodné a účelné i pro potřeby aplikační praxe, aby kasační soud vyřešil, který konkrétní subjekt je v takovémto případě pasivně žalobně legitimován. Stěžovatel dále trvá na přiznávání náhrady nákladů řízení orgánům veřejné moci (kam spadá i žalobce) pouze ve výjimečných případech; nejedná se tedy o pravidlo, ale o restriktivně vykládanou výjimku. V posuzovaném případě nejde o takto výjimečný případ.

pokračování

[21] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu a z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil, současně zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou zmatečnosti řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť se jedná o vadu, ke které by bylo nezbytné přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Namítaná zmatečnost řízení měla spočívat v tom, že v řízení před krajským soudem nebyl správně vymezen okruh účastníků řízení, a dále, že krajský soud rozhodoval v rámci žalobního typu, který není na danou situaci přílehavý.

[24] Za zmatečné je možno označit rozhodnutí (či postup předcházející jeho vydání), které trpí procesními vadami představujícími porušení základních principů soudního řízení. Soudní řád správní pro účely soudního řízení správního vymezuje čtyři základní případy, kdy lze usuzovat na zmatečnost rozhodnutí (či řízení před krajským soudem), a to když: 1) ve věci zcela chyběly podmínky řízení; 2) rozhodoval soudce vyloučený pro podjatost podle § 8 s. ř. s.; 3) rozhodoval nesprávně obsazený soud, či 4) bylo rozhodnuto v neprospěch účastníka v důsledku trestného činu soudce.

[25] Tvrzení stěžovatele nelze podřadit pod žádný z uvedených případů zmatečnosti. Ve vztahu k pasivní legitimaci Nejvyšší správní soud uvádí, že souhlas s odvoláním tajemníka obecního úřadu sice vydává ve smyslu § 103 odst. 3 zákona o obcích ředitel krajského úřadu, tato skutečnost však nezakládá jeho procesní subjektivitu ve smyslu s. ř. s. Postavení žalovaného totiž náleží vždy správnímu orgánu, nikoliv funkcionáři zařazenému do tohoto správního orgánu, jemuž byla zákonem nebo vnitřním předpisem svěřena pravomoc vydávat rozhodnutí. Ředitel krajského úřadu je pouze funkční složkou v rámci vnitřní organizace daného úřadu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 25. 8. 2006, č. j. 4 As 57/2005 - 64, či ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, č. 2295/2011 Sb. NSS). Žalovaný však není určen tvrzením žalobce, nýbrž kogentně přímo zákonem (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, srov. též usnesení NSS ze dne 13. 2. 2014, č. j. Nad 45/2014-47). Pokud tedy žalobce označí jako žalovaného někoho, komu postavení dle definice účastenství obsažené v s. ř. s. nenáleží, neznamená to, že by soud měl jednat jako s žalovaným s tím, kdo je takto označen v žalobě. Žalobce disponuje řízením jen v tom směru, že rozhoduje, proti jakému správnímu aktu podá žalobu. Je povinností soudu, aby bez ohledu na to, koho žalobce označil jako žalovaného, jednal v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jako s žalovaným s tím, komu toto postavení skutečně náleží.

[26] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud krajský soud jedná jako s žalovaným s někým jiným, než komu pasivní legitimace ze zákona svědčí, zatíží tím řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 19. 10. 2004, č. j. 3 Ads 11/2004-84). V daném případě však nelze nepřesnost v označení žalovaného krajským soudem považovat za takovou vadu, která by měla za následek zmatečnost či nezákonnost

napadeného rozsudku; není totiž žádných pochyb o tom, kdo skutečně žalovaným správním orgánem byl. Pokud jde o souhlas s odvoláním tajemníka podle § 103 odst. 3 zákona o obcích, uděluje jej ředitel krajského úřadu v přenesené působnosti, neboť nejde o správu záležitostí kraje, ale přenesení výkonu státní moci delegované na krajský úřad, resp. jeho ředitele [VEDRAL, Josef, PŠENIČKA, Stanislav. § 103. In: VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2008, s. 539.].

[27] Sdělení ředitele krajského úřadu o nesouhlasu s odvoláním tajemníka městského úřadu není rozhodnutím vydaným ve správním řízení, ale tzv. jiným správním úkonem dle části čtvrté správního řádu; při postupu dle této části 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 při postupu ředitele krajského úřadu tak připadá zejména určitá forma dokazování za účelem ověření existence podmínek pro 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 odvolání.

[28] Není žádných pochyb o tom, že rozhodnutí o nesouhlasu s odvoláním tajemníka obce zasahuje do práv obce (žalobce) při výkonu samosprávy. Ač tedy nesouhlas s odvoláním tajemníka není rozhodnutím dle správního řádu, naplňuje znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. V posuzovaném případě krajský soud správně dovodil, že souhlas či nesouhlas s odvoláním tajemníka je případem negativního dotčení právní sféry obce žádající o souhlas, a dále že odpovídá materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž je třeba se bránit žalobou proti rozhodnutí, a nikoli žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. V daném případě nesprávná volba žalobního typu nebyla žalobci nikterak přičítána k tíži. Krajský soud se námitkami žalobce zabýval, nicméně jejich vyhodnocení Nejvyšší správní soud nesdílí, jak bude uvedeno níže.

[29] Definice pojmu „rozhodnutí“ správního orgánu uvedená v s. ř. s. je odlišná od vymezení tohoto pojmu v § 67 správního řádu, neboť akcentuje obsah, respektive dopad takového aktu do právní sféry jeho adresáta, a naopak do pozadí ustupuje procesní režim, ve kterém byl takový akt vydán (tj. nemusí se nutně jednat o správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2022, č. j. 3 As 15/2022-42, č. 4436/2023 Sb. NSS). Tomu odpovídá i struktura, resp. obsahové náležitosti tohoto správního aktu. Právě proto, že nejde o správní rozhodnutí, neuplatní se striktní požadavky na obsahové náležitosti rozhodnutí stanovené v § 67 a § 68 správního řádu. Nelze vyčítat proto stěžovateli, že důvody neudělení souhlasu explicitně neuvedl do vlastního odůvodnění, resp. textu nesouhlasu a odkázal na stanovisko příslušného odboru, které současně přiložil. Takovému postupu nic nebrání; nebrání poté ani krajskému soudu, aby se věcným obsahem takového stanoviska zabýval. Jak již bylo uvedeno, vydání nesouhlasu s odvoláním tajemníka obce zasahuje přímo do práva na samosprávu obce.

[30] Nejvyšší správní soud dodává, že naopak v případě samotného tajemníka, o jehož odvolání žalobce usiluje, je rozhodnutím, kterým je zasaženo do jeho práv až konečné

pokračování

rozhodnutí o odvolání, nikoli však samotné vydání souhlasu ředitelem krajského úřadu. V tomto kontextu je nutno nahlížet i na judikaturu, na kterou stěžovatel či žalobce na různých místech odkazují.

[31] Nejvyšší správní soud na rozdíl od krajského soudu neshledal napadené rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným. Stěžovatel ve svém stanovisku konstatoval, že účast na schůzích rady obce obecně spadá mezi povinnosti tajemníka obce, přičemž připustil, že opakovaná neúčast, ať už k ní dochází z jakýchkoliv důvodů, není žádoucí a nekonvenuje smyslu a účelu zákona o obcích. V konkrétním posuzovaném případě však dovedl, že žalobcem popisovaný způsob, četnost a důvody neúčasti nedosahovaly ve svém souhrnu a celkovém kontextu takové intenzity, aby to bylo možno posoudit jako relevantní porušení povinností tajemníka. V tomto kontextu neshledává Nejvyšší správní soud nic, v čem by si měl stěžovatel protiřečit, jak tvrdí krajský soud, a co by bránilo přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí stěžovatele, resp. stanoviska, krajským soudem z věcného hlediska, tedy přezkoumání důvodnosti neudělení souhlasu.

[32] Jak trefně připomněl stěžovatel, úspěch žádosti o vyslovení souhlasu s odvoláním tajemníka je do značné míry předurčen tím, jak kvalitně je žádost zpracována a jak kvalitní podklady jsou k ní přiloženy. Ani Nejvyšší správní soud nepřehlédl např. přípis stěžovatele ze dne 7. 2. 2023, kterým reagoval na žádost žalobce k udělení souhlasu s odvoláním tajemníka ze dne 30. 1. 2023, ve kterém stěžovatel vyzval žalobce k doplnění, resp. prokázání vytykaných pochybení, pro která žalobce požaduje udělení souhlasu k odvolání tajemníka.

[33] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm se krajský soud bude zabývat tím, zda uvedené důvody, pro které stěžovatelem nebyl souhlas udělen z hlediska věcného ob stojí, či nikoli. V dalším řízení rozhodne krajský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[34] Vzhledem ke zrušení hlavního výroku rozsudku krajského soudu bylo třeba bez dalšího zrušit i na něm závislý výrok o náhradě nákladů řízení, proto se již Nejvyšší správní soud námitkou jeho nezákonnosti samostatně nezabýval.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 17. dubna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu