



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. et Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobce: **město Čáslav**
sídlem nám. Jana Žižky z Trocnova 1/1, Čáslav
zastoupen advokátem JUDr. Jakubem Sýkorou
sídlem Prvního pluku 320/17, Praha

proti
žalovanému: **ředitel Krajského úřadu Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha

za účasti: **Ing. Martin Ronovský, DiS.**



o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č. j. 063817/2023/KUSK,

takto:


- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2023, č. j. 063817/2023/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 8 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jakuba Sýkory, advokáta.**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu žalovaného, který spatřoval v neudělení souhlasu ze dne 21. 6. 2023 k odvolání osoby zúčastněné na řízení (dále též jen „tajemník“) z funkce tajemníka Městského úřadu Čáslav (dále jen „městský úřad“) podle § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).
2. V průběhu soudního řízení žalobce na základě výzvy a poučení soudu v usnesení ze dne 22. 11. 2023, č. j. 51 A 66/2023-27, změnil podání, jímž bylo zahájeno soudní řízení, na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., jíž se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného o neudělení souhlasu k odvolání tajemníka ze dne 21. 6. 2023, č. j. 063817/2023/KUSK (dále jen „napadené rozhodnutí“).
3. Soud změnu žaloby připustil usnesením ze dne 19. 12. 2023, č. j. 51 A 66/2023-40 (dále jen „usnesení č. j. 51 A 66/2023-40“), neboť zastává názor, že (ne)souhlas ředitele krajského úřadu s odvoláním tajemníka podle § 103 odst. 3 zákona o obcích je nutno považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu viz dále).

Zjištění plynoucí ze správního spisu

4. Dne 31. 1. 2023 požádal žalobce (zastoupený starostou) žalovaného o udělení souhlasu k odvolání osoby zúčastněné z funkce tajemníka městského úřadu, 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“). Porušení povinností tajemníka žalobce spatřoval v neomluvené absenci na pracovišti, nevhodném chování vůči členům rady města na jejím jednání a v nařízení zveřejnění videa ohledně projednávání záměru „Rozšíření Centra komplexního nakládání s odpady Čáslav“ s nepravdivými informacemi.
5. Po doplnění podkladů jak ze strany žalobce, tak osoby zúčastněné na řízení žalovaný dne 27. 3. 2023 s odvoláním tajemníka vyslovil nesouhlas (dále jen „nesouhlas ze dne 27. 3. 2023“). Odkázal se přitom 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 (dále jen „stanovisko ze dne 24. 3. 2023“).
6. Žalobce se následně na žalovaného obrátil podáním ze dne 12. 5. 2023 (doručeným žalovanému dne 15. 5. 2023). V něm nejprve konstatoval, že nesouhlas ze dne 27. 3. 2023 považuje 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. Proto žalobce požádal o řádné vyřízení jeho předcházející žádosti. Současně ale polemizoval se závěry stanoviska ze dne 24. 3. 2023, které měl za tendenční. Poté žalobce uvedl další důvody, na jejichž základě dovozuje porušování zákonných povinností tajemníkem.
7. Konkrétně žalobce tvrdil, že tajemník nařídil redaktorovi Čáslavských novin , aby ve vydání č. 2/2023 neotiskl část příspěvku zastupitele a radního Josefa Řumla a tuto část nahradil jiným (barevně odlišeným) textem: „z důvodu zachování korektnosti je část nepravdivého textu u tohoto článku nezveřejněna“. Tím měl tajemník jednat protiústavně a v rozporu se zákonem č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tiskový zákon“). Další porušení zákonné povinnosti podle žalobce zakládá bezdůvodná neúčast tajemníka na zasedáních rady města v rozporu s § 110 odst. 5 zákona 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 [§ 110 odst. 4 písm. b) zákona o obcích]. 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. Závěrem žalobce argumentoval tím, že se nejedná o ojedinělá pochybení tajemníka a připomněl zejména soudní spory města s bývalými zaměstnanci, na nichž měl mít tajemník podíl z důvodu svého chování či je zapříčinil. Tajemník rovněž adresoval všem zastupitelům města žádost o odvolání starosty a dalších členů rady, čímž přestal být apolitickým a vyvíjí politickou činnost.

8. Žalovaný odpověděl přípisem ze dne 23. 5. 2023, v němž uvedl, že jeho rozhodnutí o neudělení souhlasu k odvolání tajemníka je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 3. 3. 2022, č. j. 7 As 338/2021-21 (dále jen „rozsudek 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. Předchozí žádost nebyla posouzena tendenčně. Zpracovatelé stanoviska zhodnotili, že důvody k odvolání tajemníka nebyly dány. Část podání, v níž žalobce uvedl další skutečnosti zakládající důvody pro odvolání tajemníka, bude žalovaný považovat za novou žádost.
9. Žalovaný se dále přípisem ze dne 2. 6. 2023 obrátil na osobu zúčastněnou, v němž ji požádal o vyjádření k nové žádosti. K přípisu přiložil kompletní podání žalobce (včetně příloh).
10. Dne 6. 6. 2023 žalobce požádal žalovaného o co nejrychlejší projednání žádosti pro stále se zhoršující situaci na městském úřadu z důvodu působení tajemníka.
11. Tajemník se k žádosti o udělení souhlasu k jejímu odvolání z funkce tajemníka městského úřadu vyjádřil dne 16. 6. 2023. K prvnímu tvrzenému důvodu uvedl, že redakci Časlavských novin tvoří nejen redaktor, ale i grafik. Není proto možné něco nařídit pouze redaktorovi. O podobě budoucích novin rozhodují jako redakce, tedy současně. Tajemník ani neměl možnost být s redaktorem o samotě a dle účelového tvrzení starosty a prohlášení radních mu přímo nařizovat, aby část příspěvku neotiskl a nahradil ji jiným textem. Dne 30. 1. 2023 redakce zveřejnila přesnou genezi rozhodování až po konečný souhlas s navrhovaným postupem. K dalšímu namítanému pochybení tajemník sdělil, že účast na jednáních rady a zastupitelstva je zákonem mu daným právem, nikoli povinností. Tvrzení starosty, že bez osobní účasti na jednáních rady není možné, aby tajemník plnil zákonné úkoly a povinnosti, je v přímém rozporu s: (i) osobní účastí tajemníka na všech jednáních zastupitelstva města, (ii) nezadáním žádného úkolu zastupitelstvem tajemníkovi, (iii) plněním úkolů zadaných starostou (starosta ve svém podání nerozporuje, že žádný nesplněný úkol rady či jeho neexistuje), (iv) schvalováním řádné dovolené a služebních cest starostou, (v) součinností tajemníka např. při řešení žádosti starosty o přijetí opatření, která zlepší údržbu zeleně. Sám starosta ve svém podání vyvrací, že se tajemník neúčastní rady města bezdůvodně, když jako důvody uvádí čerpání dovolené, služební cesty či jiné povinnosti. Tajemník tvrdil, že se vždy řádně omluvil, a konkretizoval omluvy z jednání rady města v jednotlivé dny. Pro doplnění uvedl, že byl přítomna na jednáních dne 17. 5., 24. 5., 7. 6. a 14. 6, a to i přes napadání a hlasité výstupy radního Josefa Rumla. K poslednímu důvodu ve zkratce uvedl, že ze zdravotních důvodů musel navštívit fyzioterapeutku v Praze, což doložil propustkou a jízdenkami. V 13:23 již přišel zpět na městský úřad. Pracovní cestu dne 15. 3. 2023 absolvoval s vedoucí živnostenského úřadu, což dokládá cestovními příkazy a jízdenkami. K podání písemné zprávy se vyjádřil opakovaně. Sporoval také tvrzení žalobce ohledně soudních sporů s bývalými zaměstnanci. Tyto žaloby byly podány účelově „ve prospěch města“. Pravděpodobně souvisejí se snahou starosty odvolat ho i za cenu účelových a nepravdivých tvrzení uvedených v žalobách a trestním oznámení.

12. V záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný souhlas k odvolání tajemníka městského úřadu neudělil. Odůvodnění je obsaženo v příloženém stanovisku legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023, č. j. 082365/2023/KUSK (dále jen „stanovisko ze dne 21. 6. 2023“). V něm je konstatováno, 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.

Obsah podání účastníků

13. Žalobce v žalobě předeslal, že tajemník dlouhodobě a opakovaně neplní své pracovní povinnosti, načež shrnul výtky, které starosta žalobce tajemníkovi uložil, a vývoj případu před vydáním nesouhlasu ze dne 27. 3. 2023 a napadeného rozhodnutí. Žalobce je přesvědčen o nemožnosti nahradit odůvodnění napadeného rozhodnutí pouhým odkazem na stanovisko jakéhosi odboru, který není oprávněn ve věci konat. Žalovaný porušuje zákon již tím, že přenechává svou pravomoc jinému odboru, namísto toho, aby se s důvody pro neudělení souhlasu sám vypořádal. Udělení souhlasu přísluší ze zákona výhradně žalovanému, a to včetně všech náležitostí, tj. včetně řádného odůvodnění, které ale v této věci zcela absentuje.
14. I přes prvně namítanou vadu je dle žalobce zapotřebí alespoň stručně reagovat na některé body stanoviska ze dne 21. 6. 2023. 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 neztotožňuje ani s názorem, že neoprávněný zásah tajemníka do autorského díla – článku v novinách – je v pořádku s odvoláním na *quasi* zjištěnou nefunkčnost redakční rady.
15. Dále žalobce poukazuje na nepřiměřeně dlouhou dobu, která uplynula od podání žádostí a vydání následných nesouhlasů. Zákon sice nestanovuje pro vydání (ne)souhlasu, žádné lhůty, ale zejména s ohledem na § 154 správního řádu platí obecná lhůta podle § 71 téhož zákona. Žalovaný měl tedy povinnost (ne)souhlas vydat bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů. V prvním případě byla ale lhůta překročena téměř dvojnásobně a ve druhém téměř o čtvrtinu. Zároveň nebyly dány důvody pro překročení lhůty. Žalobce zdůrazňuje, že v § 12 zákona o úřednících ÚSC je stanovena pro odvolání vedoucích úředníků velmi krátká šestiměsíční lhůta od samotného závažného porušení zákonné povinnosti. Podle judikatury se po dobu řízení o vyslovení souhlasu lhůta nestaví ani nepřerušuje. S ohledem na to je potřeba obdobnou přísnost zachovat i ve vztahu k ředitelům krajských úřadů. Jinak by totiž *ad absurdum* mohlo docházet k tomu, že krajské ředitelství budou (ne)souhlasy vydávat záměrně až po např. šesti měsících, čímž vlastně uchrání jednotlivé tajemníky od jakékoliv možnosti odvolání z funkce. Takovou situaci by pro všeobecně poměrně dlouhé lhůty nemohla zhojit ani obrana proti nečinnosti.
16. Napadené rozhodnutí je proto 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 navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.

17. Žalovaný s žalobou nesouhlasí. V první řadě argumentuje tím, že nesouhlas ze dne 27. 3. 2023 nemůže být předmětem tohoto soudního řízení, protože marně uplynula lhůta pro podání žaloby. Jestliže žalobce zůstal nečinný, je nesporné, že se s neudělením souhlasu ztotožnil. Související žalobní námitky jsou proto nepřijatelné.
18. Dále žalovaný rozvádí, že žalobce nebyl přímo dotčen na svých právech napadeným rozhodnutím, neboť tajemníka jmenuje a odvolává starosta. Tomu je tajemník rovněž odpovědný. Žalovaný odmítá, pokud jsou po podání návrhu na odvolání tajemníka postupně doplňovány další a další důvody. Takový postup neumožňuje přezkoumání údajných porušení zákonné povinnosti. Žádost proto musí být posuzována pouze k datu jejího podání, resp. z hlediska porušení, k nimž došlo před jejím podáním. Bylo na žalobci, aby prokázal, že tajemník porušil zákonné povinnosti. Žalovaný odkazuje na závěry rozsudku č. j. 7 As 338/2021-21, s nimiž se ztotožňuje. Žalovaný též tvrdí, že podle § 155 odst. 3 správního řádu v podstatě nemusí být nevydání souhlasu odůvodněno. Žalobce nepožádal o písemné sdělení důvodů nevyhovění jeho žádosti. Naopak žalovaný do neudělení souhlasu vždy integroval jako písemnou přílohu/součást vypořádání s důvody, které žalobce předestřel. Z § 154 a § 158 odst. 1 správního řádu plyne, že § 68 téhož zákona se na jiné správní úkony vůbec nepoužije.
19. K věcnému posouzení žádosti žalovaný opakuje, že nedal za pravdu tajemníkovi, že účast na schůzích rady je pouze jeho právem, ale nedal za pravdu ani žalobci, že by se omluvená neúčast na schůzi rady dala hodnotit jako porušení zákonem uložené povinnosti. K údajnému zásahu do autorského díla bylo zjištěno, že dne 30. 1. 2023 bylo vydáno vyjádření redakce Čáslavských novin, kde je redakcí výslovně uvedeno: *„vzhledem k situaci, kdy redakční rada nepodala jednoznačně stanovisko a dle prohlášení tajemníka se jednalo o text obsahující prokazatelně lživé informace, redakce postupovala dle bodu 3. schváleného statutu a navrhla neotřítění inkriminované části článku. Žalobce neprokázal, že došlo ze strany tajemníka k porušení zákonem uložené povinnosti.*
20. K nepřiměřené délce procesu vydání napadeného rozhodnutí žalovaný rekapituluje jednotlivé úkony, načež uzavírá, že od sdělení žalovaného o nové žádosti ze dne 23. 5. 2023 do vydání napadeného rozhodnutí neuplynulo ani třicet dnů. Žalobci nic nebránilo požádat tajemníka, aby se k jednotlivým bodům vyjádřil ještě před zasláním žádosti žalovanému.
21. V replice žalobce vysvětluje, jak žalovaný neoprávněně zasáhl do jeho práv. Nesouhlas ředitele krajského úřadu totiž sám o sobě představuje zásah do výkonu samosprávy, jak se podává z komentářové a odborné literatury i judikatury [rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 A 161/2018-68 (dále jen „rozsudek č. j. 8 A161/2018-68)]. Zaměstnavatelem tajemníka je obec, nikoli starosta. Žalobce má proto právo na to, aby funkce, které jsou jejími zaměstnanci vykonávány, byly vykonávány osobami řádně plnícími jejich povinnosti. V důsledku neudělení souhlasu, resp. nepřezkoumatelného postupu žalovaného, je žalobce nucen nadále ve funkci tajemníka zaměstnávat osobu, která je k výkonu této funkce zjevně nezpůsobilá. Povinnost odůvodnit jiný správní úkon zmiňuje doktrína i žalovaným odkazovaný rozsudek č. j. 7 As 338/2021-21. Judikatura dovodila požadavky na odůvodnění i u dalších typů jiných správních úkonů, např. u opatření vydaného podle zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, či závazných stanovisek. Nyní však žalovaný namísto vlastního odůvodnění v neudělení souhlasu toliko odkázal na právní stanoviska legislativně právního odboru. Žalovaný tato stanoviska převzal bez dalšího, aniž by se s nimi jakkoliv vypořádal přinejmenším z hlediska jejich správnosti, přesvědčivosti a logické provázanosti.
22. Tajemník ve vyjádření k žalobě úvodem namítá, že rada ani zastupitelstvo města Čáslav neschválily podání žaloby proti napadenému rozhodnutí a ani nepověřily starostu či místostarostku Renatu Vaculíkovou (dále jen „místostarostka“), která žalobu podepsala, k podání žaloby jménem žalobce. Zastupitelstvo rovněž neurčilo místostarostu zastupujícího starostu, přestože na ustavujícím zasedání byli zvoleni dva místostarostové. Nebylo proto

doloženo, že by místostarostka žalobu signovala jako oprávněná zástupkyně starosty. Dále tajemník zpochybnil žalobcem tvrzený zásah do jeho práv, neboť mu nepřísluší jmenovat a odvolávat tajemníka městského úřadu. Žalobu by mohl podat jedině starosta, který tak ale neučinil.

23. K žalobním tvrzením tajemník uvedl, že starostou žalobce nikdy nebylo prokázáno, že by neplnil své zákonné povinnosti. Tvrzení starosty jsou ryze účelová a mohou vykazovat znaky dlouhodobé šikany a bossingu. Pracovní cestu dne 15. 3. 2023 vykonal společně s vedoucí živnostenského úřadu, což doložil cestovními příkazy a jízdenkami. Prokázal vykonání pracovní cesty i zdravotní indispozici. K tvrzení ohledně zásahu do textu radního Josefa Rumla odkázal na vyrozumění policejního orgánu, dle něhož se žádný trestný čin nestal. Je přesvědčen, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, a proto navrhuje žalobu zamítnout. Ve vyjádření dále rozsáhle polemizuje a reaguje na mnohé další spory se starostou a některými radními.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

24. Soud se v první řadě zabýval přípustností žaloby. Již výše předeslal, že usnesením č. j. 51 A 66/2023-40 připustil změnu původně zásahové žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. na žalobu proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Podle soudu totiž 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.
25. NSS v rozsudku č. j. 7 As 338/2021-23 potvrdil závěry rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) č. j. 8 A 161/2018-68, dle něhož souhlas s odvoláním ředitele magistrátu není správním rozhodnutím dle § 9 správního řádu, ale úkonem dle části čtvrté správního řádu. Městský soud zároveň podotkl, že v důsledku tohoto výkladu nejsou zainteresované subjekty zbaveny možnosti obrany. Město se totiž může v případě nesouhlasu s postupem ministra vnitra obrátit na správní soud postupem podle s. ř. s. (bod 61 odkazovaného rozsudku). K volbě žalobního typu se městský soud však nevyjádřil. Podle zdejšího soudu lze závěry citovaných rozsudků vztáhnout i na nyní projednávaný případ, neboť právní úprava odvolávání ředitele magistrátu v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a právní úprava aplikovatelná při odvolání tajemníka obecního úřadu v zákoně o obcích jsou v zásadě shodné.
26. Z judikatury 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 je proto žaloba proti rozhodnutí přípustná i proti úkonům jiným, než je správní rozhodnutí podle správního řádu.
27. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, je třeba k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4 a § 65 s. ř. s. naplnění 4 předpokladů: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsanych v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (viz bod 74 usnesení).
28. Žalobcem sporovaný nesouhlas žalovaného s odvoláním tajemníka ze dne 21. 6. 2023 těmto požadavkům dostojí. Beze sporu jej vydal správní orgán v oblasti veřejné správy. Současně městský soud dovodil, že v souhlasu musejí být přezkoumány podmínky pro odvolání tajemníka, tj. souhlas musí obsahovat odůvodnění. Při vydávání souhlasu proto dochází k určitému formálnímu postupu (nabízí se provádění dokazování za účelem ověření splnění podmínek pro odvolání apod.) a na (ne)souhlas jsou tak kladeny i určité formální požadavky. Soud má dále za to, že se (ne)souhlas může negativně projevit v žalobcově právu na samosprávu, neboť

bez souhlasu žalovaného nemůže žalobce tajemníka legálně odvolat (bez souhlasu by bylo odvolání neplatné). Platí přitom, že žalobní legitimace je založena nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS). Soud proto zastává názor, že neudělení souhlasu je případem negativního dotčení právní sféry obce žádající o souhlas. Na základě výše uvedeného proto soud dovodil, že souhlas s odvoláním tajemníka podle § 103 odst. 3 zákona o obcích odpovídá materiálně-formálnímu pojetí rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., proti němuž je třeba se bránit žalobou proti rozhodnutí, a nikoli žalobou na ochranu před nezákonným zásahem.

29. Uvedený výklad konvenuje i závěru rozšířeného senátu NSS, dle něhož „[p]rávé řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je správní soudnictví v České republice založeno. Jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nabrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc. Správní soudy tak mohou být v rámci ochrany práv aktivovány tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a jejich úloha spočívá především v kontrole zákonnosti jednání správních orgánů (srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS). Je-li to možné, je třeba proto právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují práva nebo povinnosti, činit v podobě individuálního aktu (at' již vydávaného v režimu správního řádu nebo jiného právního předpisu upravujícího postup správního orgánu) adresovaného jednotlivci, jehož práv se týká a opatřeného odůvodněním vysvětlujícím skutkové a právní důvody tohoto úkonu. Takový úkon je způsobilý být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., v němž správní soud na základě spisů, tj. podkladů rozhodnutí shromážděných správním orgánem, posoudí po stránce procesní i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů uplatněných žalobcem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví, neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující naříkaný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu. Správní orgány by mohly být v pokušení nerespektovat práva jednotlivců dotčených na svých právech, včetně práva na právní slyšení a povinnosti dostatečně odůvodnit svá rozhodnutí, a ponechat na soudu, aby věc řádně projednal a rozhodl.“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, bod 53).
30. Po změně žaloby se tedy žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí správním žalobním typem, přičemž pro vyloučení jakýchkoli pochybností soud dodává, že pokud v tomto rozsudku hovoří o *napadeném rozhodnutí*, míní tím rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nikoli dle správního řádu. Dále soud podotýká, že na včasnost žaloby nemá pozdější změna žalobního typu vliv, neboť předmět soudního přezkumu zůstává stále stejný. I v původně podané zásahové žalobě se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti napadeného rozhodnutí, tj. nesouhlasu žalovaného s odvoláním tajemníka ze dne 21. 6. 2023. Žaloba přitom byla podána dne 18. 8. 2023, tj. v zákonné dvouměsíční lhůtě.
31. Na tomto místě je však třeba přisvědčit žalovanému, že předmětem nynějšího řízení není nesouhlas žalovaného ze dne 27. 3. 2023, neboť jej žalobce v petitu žaloby zrušit ani nepožaduje. Nadto žaloba ze dne 18. 8. 2023, pokud by měla směřovat i proti tomuto nesouhlasu, by byla skutečně opožděná. Soud se proto nemůže zabývat procesem vydání nesouhlasu ze dne 27. 3. 2023 a důvody pro odvolání tajemníka, které žalovaný v tomto nesouhlasu posuzoval a které žalobce zmiňuje i v nyní podané žalobě.
32. Žalovaný i osoba zúčastněná na řízení zpochybnili rovněž aktivní legitimaci žalobce k podání žaloby. K tomu soud uvádí následující:

33. Podle § 2 odst. 1 zákona o obcích je obec „veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.“
34. Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích „[s]tarosta zastupuje obec navenek.“ Podle odstavce třetího téhož ustanovení „[s]tarosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem a stanoví jeho plat podle zvláštních předpisů; bez souhlasu ředitele krajského úřadu je jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.“ Dále podle § 103 odst. 4 písm. b) a i) zákona o obcích starosta „plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce“ [písm. b)] a „plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu“ [písm. i)].
35. Podle § 110 odst. 1 zákona o obcích se v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností „zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce. Ostatní obce mohou zřídít funkci tajemníka obecního úřadu.“ Podle odstavce druhého téhož ustanovení je tajemník obecního úřadu „odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné působnosti i přenesené působnosti starostovi.“
36. Z citovaných ustanovení vyplývá, že tajemník je zaměstnancem obce, která je samostatnou veřejnoprávní korporací, s vlastní právní subjektivitou, působností a právem na samosprávu (srov. § 2 odst. 1 zákona o obcích a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Starosta obce je jedním z orgánů obce, jenž zastupuje obec navenek. Nadto plní úkoly zaměstnavatele ve vztahu k zaměstnancům obce, včetně tajemníka, který je mu za plnění úkolů obecního úřadu odpovědný. Zákon výslovně stanovuje, že tajemníka jmenuje a odvolává právě starosta, a to se souhlasem ředitele krajského úřadu. Jmenováním se zakládá pracovní poměr tajemníka (viz § 2 odst. 4–7 zákona o úředních ÚSC).
37. Na základě shrnutí právní úpravy je zřejmé, že zaměstnavatelem tajemníka je obec jako samostatný právní subjekt, kterého starosta v pracovněprávních vztazích toliko zastupuje, když jedná jeho jménem. Případný nesouhlas ředitele krajského úřadu s odvoláním tajemníka se proto může dotknout jedině právní sféry obce, nikoli starosty jako jejího orgánu, který ji zastupuje. K podání žaloby proti nesouhlasu ředitele krajského úřadu s odvoláním osoby z funkce tajemníka obecního úřadu je proto aktivně procesně legitimována obec jako územní samosprávný celek dotčený na svém právu na samosprávu. Ostatně i již výše několikrát citovaná judikatura vychází z toho, že proti nesouhlasu se podle s. ř. s u správního soudu může bránit přímo dotčená obec (viz rozsudek č. j. 7 As 338/2021-23, dále též např. rozsudek 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). Soud proto shledal aktivní legitimaci žalobce k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí.
38. Soud se věnoval i tomu, zdali byla žaloba podána za žalobce v souladu se zákonem oprávněnou osobou, neboť tajemník namítl, že podání žaloby nebylo schváleno radou ani zastupitelstvem a že žaloba byla podepsána místostarostkou, nikoli starostou.
39. Podle § 33 odst. 4 věty první s. ř. s. za právnickou osobu jedná ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákon. Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích zastupuje obec navenek starosta, který je tak oprávněn v soudním řízení správním za obec jednat.
40. Podle § 104 odst. 1 zákona o obcích „[s]tarostu zastupuje místostarosta. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce, zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci.“
41. Tajemník má pravdu, že žalobu podanou datovou schránkou žalobce podepsala místostarostka, aniž by tvrdila a doložila, že byly naplněny podmínky pro zastupování starosty při podání žaloby na základě citovaného § 104 odst. 1 zákona o obcích (k zastupování obce místostarostou srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2015, č. j. 2 As 85/2015-31).

42. Možné pochybnosti ohledně oprávnění jednat za žalobce v soudním řízení však byly u soudu rozptýleny dodatečným předložením průkazu zastoupení, neboť v průběhu řízení předložil právní zástupce žalobce plnou moc ze dne 6. 11. 2023, kterou byl výslovně zmocněn k zastupování žalobce v nyní vedeném soudním řízení. Plnou moc za žalobce podepsal starosta, což znamená, že si žalobce doposud provedené úkony osvojil právě jeho prostřednictvím. O osvojení žaloby, případně i repliky žalobcem zastoupeným zástupcem na základě plné moci řádně podepsané starostou svědčí i podání žalobce ze dne 5. 12. 2023, jímž navrhl změnu žalobního typu, přičemž se v tomto podání na žalobu i repliku explicitně odkazuje. Lze proto uzavřít, že dodatečným předložením průkazu oprávnění jednat za obec je tento možný počáteční nedostatek zhojen (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2007, č. j. 1 As 38/2006-81, č. 1514/2008 Sb. NSS).
43. Tajemník se dožadoval i nutnosti schválit podání žaloby zastupitelstvem či radou obce. Soud nicméně uvádí, že takový požadavek není namístě. Pro soudní řízení správní není významné, zda byl tento úkon schválen příslušným orgánem obce, neboť se nejedná o hmotněprávní úkon (jednání), který by byl pro absenci předchozího souhlasu rady či zastupitelstva žalobce stížen soukromoprávní sankcí jeho neplatnosti (analogicky viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 16. 1. 2019, č. j. 15 A 194/2017-70, č. 3882/2019 Sb. NSS, bod 23, a dále např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2158/2009). Vzhledem k výše uvedenému nebylo třeba provádět k důkazu listiny navržené tajemníkem, jež měly prokazovat, že zastupitelstvo ani rada žalobce neschválily podání žaloby, případně že nepověřily starostu či místostarostku k podání žaloby.
44. Zbývá konstatovat, že proti napadenému rozhodnutí (podle správního řádu se jedná o jiný úkon podle části čtvrté) není přípustné odvolání ani jiný opravný prostředek, který by bylo nutné vyčerpat před podáním žaloby (§ 81 odst. 1 správního řádu *a contrario*). Všechny procesní podmínky má proto soud za splněné.
45. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
46. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť shledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. O námitkách, které soud vypořádal z věcného hlediska, rozhodl na základě skutečností zjištěných ze správního spisu (k přípustnosti tohoto postupu srov. rozsudky NSS ze dne 12. 2. 2015, č. j. 9 As 152/2014-43, body 26-30, či ze dne 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020-26, body 11-14).
47. Ústní jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, neboť veškeré rozhodné skutečnosti plynuly z obsahu správního spisu, z něhož soud vychází. Z toho důvodu soud ani neprovedl důkazy navržené účastníky a osobou zúčastněnou na řízení. Mnohé z nich nadto byly součástí správního spisu, jak plyne z jeho rekapitulace výše (zejména se jedná o podání žalobce a osoby zúčastněné před žalovaným, včetně jejich příloh). Soud poznamenává, že celá řada navržených důkazů se ani netýkala skutečností rozhodných pro posouzení žalobních bodů, pročež by poznatky z nich plynoucí byly pro nynější řízení irelevantní. Např. žalobce i osoba zúčastněná navrhovali důkazy k okolnostem, které žalovaný řešil v prvním nesouhlasu ze dne 27. 3. 2023, jenž ale není předmětem tohoto řízení, případně k dalším sporům mezi nimi, které ale rovněž nebyly posuzovány žalovaným (to se např. týká všech navržených důkazů na stranách 2–4 žaloby, případně důkazů navržených osobou zúčastněnou na stranách 6–8 jejího vyjádření).

Posouzení věci soudem

48. V prvním žalobním bodu žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, kterou dovozuje z faktu, že žalovaný toliko odkázal na stanovisko legislativně právního odboru, aniž by se k tvrzeným důvodům pro odvolání tajemníka sám v napadeném rozhodnutí vyjádřil.
49. Důvody pro odvolání tajemníka obecního úřadu stanovuje § 12 odst. 1 zákona o úřednících ÚSC. Žalobce, za něhož před žalovaným jednal starosta, konkrétně požadoval udělení souhlasu k odvolání tajemníka podle § 12 odst. 1 písm. b), dle něhož lze vedoucího úředníka, tj. i tajemníka, z funkce odvolat, „*jen 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*“.
50. K danému ustanovení Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012, konstatoval: „*S přiblížením 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.*“
51. Z uvedeného mimo jiné vyplývá, že ředitel krajského úřadu při vydávání (ne)souhlasu k jmenování či odvolání tajemníka dle § 103 odst. 3 zákona o obcích přezkoumává, zdali okolnosti, pro něž má být tajemník odvolán, naplňují důvody dle § 12 odst. 1 zákona o úřednících ÚSC, a měl by uvést, s kterými důvody pro odvolání vyslovuje (ne)souhlas. V případě neudělení souhlasu je nutné aplikovat obdobně § 155 odst. 3 správního řádu (ve spojení s § 158 odst. 1 téhož zákona) a sdělit obci důvody, proč nedošlo k udělení souhlasu či proč došlo k udělení souhlasu pouze ohledně některých důvodů v případě odvolání. Tyto důvody jsou pak možným předmětem přezkumu správními soudy (viz rozsudek č. j. 8 A 161/2018-68, body 53 a 63).
52. Soud si je vědom, že podle § 155 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen písemně uvědomit dotčenou osobu (zde žalobce) a sdělit jí důvody pro nevydání úkonu dle části čtvrté na její požádání. Žalovaný přitom argumentuje tím, že ze strany žalobce žádnou takovou žádost neneviduje. Podle soudu však z povahy přezkoumné činnosti žalovaného, který je povinen zkoumat, zdali žalobcem uváděné důvody lze považovat za důvody k odvolání tajemníka podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících ÚSC, plyne, že žalovaný musí v napadeném rozhodnutí vyjavit, co jej k přijetí závěru o nesplnění podmínek pro odvolání tajemníka vedlo. Jedině tak je možné dostát požadavku na poskytnutí soudní ochrany obci, pokud se závěry žalovaného nesouhlasí. Možnost soudního přezkumu předznamenává povinnost žalovaného v písemném (ne)souhlasu své úvahy rozvést.
53. Žalovanému nelze dát za pravdu ani v otázce aplikace § 68 odst. 3 správního řádu ohledně náležitostí odůvodnění správního rozhodnutí. Podle § 154 správního řádu se i v případě tzv. jiných úkonů podle části čtvrté správního řádu použijí přiměřeně i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná. Vzhledem k výše uvedenému je nutné trvat na tom, aby (ne)souhlas žalovaného byl přezkoumatelný, tedy aby se alespoň v základní rovině vypořádal se všemi rozhodnými skutečnostmi, tj. náležitě reagoval na tvrzení a důkazy předložené obcí v žádosti o udělení souhlasu k odvolání tajemníka obecního úřadu. Za takové situace lze přiměřeně vyjít právě i z § 68 odst. 3 správního řádu, jehož požadavky by v základu měl (ne)souhlas žalovaného splňovat.

54. V projednávané věci je třeba posoudit, zdali žalovaný své povinnosti odůvodnit nesouhlas s odvoláním tajemníka městského úřadu dostal, pokud odkázal na stanovisko legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023.
55. Soud je toho názoru, že nikoliv, neboť předmětné stanovisko bylo 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 pouze na něm je, aby důvody svého rozhodnutí také sám vyjádřil, třeba i tak, že závěry podkladového stanoviska bez dalšího převezme do svého rozhodnutí. K tomu soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 23. 12. 2021, č. j. 51 A 98/2020-26, odst. 25-26, v němž s odkazem na rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2020, č. j. 8 As 240/2019-69, žalovanému vytkl, že „*důvody, pro které nebylo vydáno společné povolení, byly sice uvedeny v závazném stanovisku, ale nebyly přebrány do odůvodnění napadeného rozhodnutí.*“ NSS se s názorem zdejšího rozsudku ztotožnil, když kasační stížnost směřující proti zdejšímu rozsudku zamítl svým rozsudkem ze dne 5. 12. 2022, č. j. 4 As 8/2022-36 (viz zejména jeho odst. 31). Aplikovatelnosti závěrů odkazovaných rozsudků nebrání, že byly učiněny na půdorysu závazného stanoviska dotčeného orgánu, neboť jde o institut v tomto ohledu srovnatelný i s „běžným“ stanoviskem. Uvedený postup žalovaného proto soud hodnotí jako chybný.
56. Navíc je i samotné stanovisko legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023, na které napadené rozhodnutí odkazuje, nepřezkoumatelné (jak bude vysvětleno níže).
57. Nejdříve však soud zdůrazňuje, že soudní přezkum se v souladu s dispoziční zásadou odehrává v určité a přesně stanovených mezích, které náleží stanovit žalobci. Soudní řád správní neumožňuje soudům provádět jakýsi „obecný přezkum“; tj. zabývat se každým jednotlivým procesním krokem správního orgánu a věnovat se všem jeho dílčím hmotněprávním úvahám. Soud přezkoumává jen to, proti čemu žalobce řádně brojí, tedy to, co konkrétně a výslovně zpochybnil jak uvedením skutkových okolností, tak snesením právních argumentů (viz rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2006, č. j. 1 Azs 244/2004-49).
58. Obsah, rozsah a kvalita žaloby proto předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li žaloba kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli žalobcova advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60).
59. Soud pokládal za nutné shora uvedená judikaturní východiska soudního přezkumu shrnout vzhledem k obsahu žaloby. Žalobce se totiž na prvních 5 stranách věnuje zejména rekapitulaci skutkového stavu a vysvětlení vlastního postupu. Proti konkrétním závěrům žalovaného plynoucím ze stanoviska legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023 brojí pouze v jediném odstavci na straně 6 žaloby, přitom právě polemika s úvahami žalovaného správního orgánu má tvořit rozhodující část žalobní argumentace. Soud se nemůže věnovat tvrzením žalobce ohledně porušení tajemnickových povinností, pokud žalobce neuvádí, v čem konkrétně žalovaný při posuzování jeho žádosti pochybil. Soudu nepřisluší, aby provedl svébytné posouzení všech žalobcem uváděných důvodů k odvolání tajemníka. Soud je oprávněn toliko v mezích žalobních bodů přezkoumat úvahy žalovaného, proti nimž žalobce brojí. Obecná tvrzení žalobce o tom, že předložil podklady svědčící o závažných proviněních tajemníka a že důvody k jeho odvolání byly dány, nepostačují k aktivaci přezkumné činnosti soudu.
60. Oproti tomu namítá žalobce dostatečně konkrétně vnitřní rozpornost tvrzení žalovaného v otázce povinnosti tajemníka se účastnit schůzí rady města.

61. Žalovaný přebíraje stanovisko legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023 nejprve dovodil povinnost tajemníka účastnit se schůzí rady města a následně konstatoval, že „*ač se jeví rozsah (omluvené) neúčasti a k tomu poskytnuté důvody Ing. Martina Ronovského na jednáních rady města jako zjevně mířící proti smyslu předmětného ustanovení zákona, tedy práva vyjádřit se ke každému projednávanému bodu, sdělení vlastního stanoviska či názoru, nelze soublasit s tvrzením žalobce, že (omluvená) neúčast je porušením zákonné povinnosti.*“ Žádnou další argumentaci k vypořádání tohoto důvodu k odvolání tajemníka odůvodnění neobsahuje.
62. Za této situace soud přisvědčuje žalobci, že odůvodnění je vnitřně rozporné, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro jeho nesrozumitelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
63. NSS již v rozsudku ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24, dovodil, že soud zruší rozhodnutí pro nesrozumitelnost odůvodnění zejména tehdy, jestliže odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí. Obdobně lze rovněž vyjít z judikatury NSS vztahující se k požadavkům na přezkoumatelnost, a tedy i srozumitelnost soudních rozhodnutí, dle níž jde o nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, tudíž je-li jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním a nelze-li z jeho výroku zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75).
64. Odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedené požadavky nespĺňuje.
65. Žalovaný 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 předmětného ustanovení zákona.
66. Soud souhlasí s žalobcem, že takové odůvodnění postrádá vnitřní logiku. Pokud se žalovanému jeví 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.
67. Jistě se lze ztotožnit s tím, že se vyskytnou oprávněné důvody, pro které se tajemník nebude moci (objektivně) zúčastnit zasedání zastupitelstva či schůze rady obce. V takovém případě by nešlo o porušování jeho povinností. Žalobce však namítal, že se tajemník nezúčastňuje schůzí rady bezdůvodně a poměrně dlouhodobě (žalobce doložil tabulku zachycující účast, resp. neúčast tajemníka na schůzích rady i s uváděnými důvody neúčasti; v některých případech neměl být důvod vůbec tvrzen). Žalovaný se jednotlivými případy výslovně nezabýval a neposuzoval opodstatněnost tajemníkových omluv. Toliko souhrnně uzavřel, že se tajemníková neúčast a uváděné důvody jeví jako zjevně mířící proti smyslu zákona. Pak ale učinil vnitřně rozporný závěr, že se o porušení zákonné povinnosti nejedná. Soud by mohl postup žalovaného aprobovat tehdy, pokud by se zabýval jednotlivými případy a posoudil, zdali tajemníkem vznesená omluva byla oprávněná. Pokud by dospěl ke kladnému závěru, bylo by možné souhlasit s tím, že tímto způsobem omluvená neúčast porušením zákona není. Jelikož ale

žalovaný na řádné posouzení jednotlivých omluv rezignoval a uchýlil se k vnitřně rozpornému, a tedy nepřezkoumatelnému závěru pro nesrozumitelnost, zrušil soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

68. Žalobce také nesouhlasí s názorem, že neoprávněný zásah tajemníka do autorského díla – článku v novinách – je v pořádku s odvoláním na quasi zjištěnou nefunkčnost redakční rady.
69. V této souvislosti soud odkazuje na judikaturní závěry týkající se vymezení projednatelného žalobního bodu. Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů žalobce považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné. Líčení skutkových okolností nemůže být pouze typovou charakteristikou „obvyklých“ nezákonností, ale individualizovaným, od jiných skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je povinen popsat, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58).
70. Žalobní bod je způsobilý projednání v té míře obecnosti, ve které byl formulován. Míra preciznosti žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78).
71. Žalobce se omezil toliko na prostý nesouhlas se závěrem žalovaného, aniž by s ním jakkoliv polemizoval a uvedl, z jakého důvodu žalovaný ve svém posouzení pochybil. Soud nemůže argumenty za žalobce domýšlet, případně je dohledávat v podáních ze správního řízení. Nadto se žalobce mýlí se skutečným závěrem, jenž žalovaný učinil. Na straně 2 stanoviska legislativně právního odboru ze dne 21. 6. 2023 se uvádí, že k neotisknutí části článku v místním periodiku došlo na základě rozhodnutí redakce v důsledku nejednoznačného vyjádření a zjevné nefunkčnosti redakční rady. Žalovaný tedy neměl za to, že by neotisknutí části navrhovaného článku přikázala osoba zúčastněná na řízení. Naopak na základě předloženého vyjádření redakce Čáslavských novin dospěl k tomu, že šlo o rozhodnutí celé redakce, nikoli o výlučnou aktivitu tajemníka. Žalobce přitom tento závěr v žalobě nijak nezpochybňuje. Nerozvádá, v čem se žalovaný mýlí. Již jen z toho důvodu soud nemůže žalobcovo tvrzení zevrubněji posoudit a vypořádat. Závěry žalovaného proto vzhledem k obecnosti této části žaloby obstojí.
72. Soud neshledal opodstatněnou ani žalobní námitku poukazující na nepřiměřenou délku „řízení“.
73. Zákon o obcích ani správní řád výslovně nestanovují lhůtu, v níž má žalovaný (ne)souhlas k jmenování či odvolání tajemníka obecního úřadu vydat. Nicméně i při vydávání úkonů podle části čtvrté správního řádu se užije jeho § 6 odst. 1 vyjadřující zásadu rychlosti řízení: „*Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečinní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).*“
74. V tomto případě lze sice žalobci přisvědčit v tom, že na ředitele krajského úřadu lze klást vysoké nároky co do rychlosti vyřízení žádosti o udělení souhlasu k odvolání tajemníka, neboť starosta obce může tajemníka odvolat z důvodů vymezených v § 12 odst. 1 písm. b) zákona o úřednících ÚSC pouze v objektivní lhůtě 6 měsíců a po předchozím souhlasu ředitele krajského úřadu podle § 103 odst. 3 zákona o obcích, přičemž lhůta k odvolání se po dobu „řízení“ o vyslovení souhlasu nepřerušuje ani nestaví (viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, ze dne 24. 10. 2019, čj. 52 A 116/2018-48, č. 3979/2020 Sb. NSS).

75. Ostatně potřeba žádost posoudit v poměrně krátké lhůtě vedla následnou judikaturu správních soudů k vyslovení závěru, že (ne)souhlas s odvoláním či jmenováním není správním rozhodnutím, ale jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu, jelikož se jedná o méně formalizovaný, a tedy ne tak časově náročný proces (srov. rozsudek č. j. 8 A 161/2018-68, bod 61). Navzdory tomu nelze vyloučit, že posouzení žádosti bude poměrně komplikované, neboť tvrzené důvody pro odvolání osoby z funkce tajemníka obecního úřadu mohou vyžadovat i rozsáhlejší zjišťování skutkového stavu, a to i v návaznosti na v úvahu připadající vyjádření tajemníka a jím navržené důkazy.
76. Byť tedy tak zákon nestanoví výslovně, lze za přiměřenou lhůtu k vydání napadeného rozhodnutí považovat lhůty pro vydání správních rozhodnutí v § 71 správního řádu. Žalovaný by proto měl (ne)souhlas k odvolání tajemníka nejlépe vydat bez zbytečného odkladu, a pokud to není možné nejpозději do 30 dnů od podání žádosti, nenastanou-li důvody k prodloužení této lhůty.
77. I přes výše uvedené však nelze pominout ustálenou judikaturu, podle níž jsou lhůty podle § 71 správního řádu lhůtami pořádkovými, jejichž nedodržení nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí. Zákon s jejich zmeškáním spojuje pouze jediný důsledek, a tím je povinnost či možnost nadřízeného správního orgánu učinit opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 1, 3 správního řádu (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2020, č. j. 1 As 42/2019-50, bod 28, a rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 22. 7. 2011, č. j. 9 A 128/2010-33, ze dne 23. 11. 2017, č. j. 5 A 153/2017-36, či ze dne 27. 3. 2019, č. j. 11 A 174/2017-38). Nedodržení pořádkových lhůt proto nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.
78. Nadto žalovaný s vydáním napadeného rozhodnutí ani nepřiměřeně neotálel. Druhá žádost žalobce o vydání souhlasu k odvolání tajemníka byla žalovanému doručena dne 15. 5. 2023. Dne 2. 6. 2023 žalovaný požádal tajemníka o vyjádření ve lhůtě 5 pracovních dnů, které obdržel dne 19. 6. 2023 (z tajemníkovy vyjádření plyne, že žalovaný lhůtu k vyjádření patrně prodloužil, o čemž ale ve správním spisu není jiná zmínka). Záhy poté žalovaný dne 21. 6. 2023 vydal napadené rozhodnutí. Proces vydání nesouhlasu tedy trval 37 dní, což sice překračuje třicetidenní lhůtu, jež by mohla posloužit jako referenční rámec, nicméně její překročení není nikterak markantní. Žalobci nic nebránilo v tom, aby požádal o uplatnění opatření proti nečinnosti, pokud spatřoval podanou žádost za natolik naléhavou. O tom, zdali by taková obrana byla odsouzena k nezdaru, nelze předem spekulovat. Soud proto ani tomuto žalobnímu bodu nepřisvědčil.

Závěr a náklady řízení

79. S ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost a pochybení v postupu žalovaného shledal soud žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Věc soud vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s., výrok I). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
80. O náhradě nákladů řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu nákladu řízení ve výši 8 228 Kč. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za zastupování advokátem za dva úkony právní služby (za převzetí věci a přípravu zastoupení a za změnu žaloby ze dne 5. 12. 2023; při podání žaloby a repliky žalobce nebyl zastoupen), u nichž sazba odměny činí dle advokátního tarifu 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. 6 200 Kč. Náklady zastoupení dále tvoří náhrada hotových výdajů za dva úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. 600 Kč, celkem tedy 6 800 Kč, vše zvýšeno o částku 1 428 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH z předchozích částek, neboť zástupce žalobce je plátcem této daně, jak soud ověřil z veřejně přístupného Administrativního registru ekonomických subjektů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto uložil

žalovanému povinnost zaplatit žalobci celkem částku 8 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jakuba Sýkory, advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., výrok II).

81. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí nebyla v řízení uložena žádná povinnost a soud neshledal okolnosti hodné zvláštního zřetele pro přiznání náhrady nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s., výrok III).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 30. května 2024

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu