



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **Ing. M. N.**, proti žalovanému: **ředitel Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje**, se sídlem Výškovická 40, Ostrava - Zábřeh, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 252/2007 - 24,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 252/2007 - 24, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 252/2007 - 24, jímž byla prohlášena nicotnost jeho rozhodnutí ze dne 25. 5. 2007, č. j. HSOS-29-23/KŘ-ŘK-2007. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje ze dne 1. 1. 2007, č. j. HSOS-1905-923/KŘ-PaM-2006, jímž byla žalobci ke dni 1. 1. 2007 započtena do doby rozhodné pro nárok na výsluhový příspěvek doba 23 let a 6 dnů a stejná doba rovněž do doby rozhodné pro nárok na odchodné.

V žalobě podané proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že považuje rozhodnutí stěžovatele za nezákonné, a to z následujících důvodů. Tímto napadeným rozhodnutím mu byla pro výpočet výsluhového příspěvku započtena doba 23 let a 6 dnů a do doby rozhodné pro odchodné doba 23 let a 6 dnů. Do doby rozhodné pro výsluhové nároky však byla započtena pouze doba služebního poměru vojáka z povolání v rozsahu 20 let a 5 dnů a doba služebního poměru u HZS MSK v rozsahu 3 let a 1 dne. Hlavním

argumentem žalobce bylo tvrzení, že do doby rozhodné pro výsluhové nároky nebyla započtena doba výkonu základní vojenské služby v rozsahu 2 let a 1 dne. Podle názoru žalobce se podle ustanovení § 224 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. služebního zákona se do doby rozhodné pro výsluhové nároky započtou doby, po které trval služební poměr podle zvláštních právních předpisů na území ČR, včetně dob trvání služebního poměru na území ČSR do 31. 12. 1992, do nabytí účinnosti tohoto zákona, a to s výjimkou dob vyloučených v ustanovení § 224 odst. 2 písm. a) – d) a § 224 odst. 4 tohoto zákona. Žalobce dále argumentoval tím, že výklad zákona č. 76/1959 Sb., jak ho podal stěžovatel, je nesprávný. Služebním poměrem je podle jeho názoru nutno chápat veškeré doby, kdy vojáci mají služební povinnost, tedy po celou dobu vojenské činné služby (§ 11 tohoto zákona). Vojenská činná služba zahrnuje i základní službu. Kromě toho žalobce poukázal na rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení (dále jen „VÚSZ“) ze dne 19. 2. 1996, č. j. 520718/099/807, o přiznání výsluhového příspěvku, kterým byla žalobci započtena pro výsluhové nároky doba 22 roků, tedy včetně doby základní vojenské služby. Z toho jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí stěžovatele je nezákonné, neboť je nutné respektovat v souladu s ustanovením § 224 odst. 2 služebního zákona stejný zápočet dob pro výsluhové nároky podle tohoto předpisu tak, jak byly již správně započteny VÚSZ. Z uvedených důvodů navrhl žalobce zrušení napadeného rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost.

V napadeném rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, o čemž rozhodl i přesto, že tuto námitku žalobce neuplatnil, neboť nicotnost napadeného rozhodnutí je soud povinen vyslovit i bez návrhu dle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. Tento závěr odůvodnil následujícími úvahami. Předně konstatoval, že zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“) ani zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o HZS“), neobsahuje vymezení poměru ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru příslušníků HZS ve vztahu k obecným předpisům o správním řízení. Z tohoto důvodu je podle názoru krajského soudu třeba aplikovat § 180 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a v procesních otázkách neupravených výslovně v zákoně o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů je třeba užít ustanovení o řízení obsažená ve správním řádu, konkrétně § 77 odst. 1 věta první, podle níž je nicotné to rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Zdůraznil, že správní orgán může uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Podle § 2 odst. 1 služebního zákona ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. Další ustanovení služebního zákona podle názoru krajského soudu vymezují věcnou příslušnost ministra vnitra, určeného člena vlády, ředitele školy, vedoucího organizační části ministerstva vnitra, rektora policejní akademie a pro rozhodování ve věcech služebního poměru příslušníků v záloze. Tato ustanovení tedy na posuzovaný případ nedopadají. Dle § 2 odst. 1 zákona o Hasičském záchranném sboru tento sbor tvoří generální ředitelství, které je součástí ministerstva vnitra, dále hasičské záchranné sbory krajů a Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku-Místku. V čele hasičského

záchranného sboru kraje stojí ředitel a hasičské záchranné sbory krajů řídí generální ředitelství. Dále krajský soud dovodil, že jiné organizační části HZS ČR nejsou žádným zákonem v ČR určeny. Výkladem citovaných ustanovení v kontextu čl. 2 odst. 2 Listiny krajský soud dospěl k závěru, že generální ředitel HZS může delegovat svou věcnou příslušnost rozhodovat v prvním stupni ve věcech služebního poměru jen a pouze na vedoucího organizační části HZS, tedy konkrétně na ředitele hasičského záchranného sboru kraje jako vedoucího tohoto sboru [§ 2 odst. 1 písm. b), § 2 odst. 6 zákona o HZS]. Na tom nic nemění ani krajskému soudu známý pokyn generálního ředitele HZS a vedoucích organizačních částí HZS jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru č. 22/2006 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele HZS ČR, ve znění pokynu č. 24/2007 téže sbírky, podle něhož je věcná příslušnost rozhodovat ve věcech služebního poměru delegována na ředitele kanceláře krajského ředitele [čl. 10 písm. w) citovaného pokynu]. K této delegaci podle názoru krajského soudu nelze přihlížet, neboť takto delegoval generální ředitel HZS ČR svou věcnou příslušnost na jinou osobu, než na kterou mu delegaci této věcné příslušnosti vůbec umožňuje zákon (§ 2 odst. 1 služebního zákona, § 2 odst. 2 správního řádu). Krajský soud proto uzavřel, že jediným věcně příslušným orgánem HZS k rozhodování ve věcech zápočtu dob výsluhových nároků dle § 224 služebního zákona ve vztahu k příslušníkovi HZS ČR zařazenému v hasičském záchranném sboru kraje, který není ředitelem kanceláře krajského ředitele, je pouze generální ředitel HZS ČR. Rozhodoval-li o nároku kdokoliv jiný, učinil tak mimo věcnou příslušnost určenou mu zákonem nebo na základě zákona, a proto je jeho rozhodnutí nicotné ve smyslu § 77 odst. 1 věty první správního řádu a tuto nicotnost soud vyslovil dle § 76 odst. 2 s. ř. s. Žalobci přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 2000 Kč.

Proti napadenému rozsudku stěžovatel brojil **kasační stížností**, kterou výslovně neopřel o žádný kasační důvod vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. Uvedl, že zastává názor, že pro řízení ve věcech služebního poměru se správní řád nepoužije. Služební zákon totiž obsahuje speciální právní úpravu v části dvanácté pro řízení ve věcech služebního poměru, která má přednost před úpravou obecnou. Kromě toho namítl, že § 180 odst. 1 správního řádu je ustanovením pouze přechodným a že zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů nabyt účinnosti až po roce nabytí účinnosti správního řádu. Podle názoru stěžovatele je v ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu upraven postup správních orgánů pro řízení, která byla vedena před účinností tohoto zákona. Stěžovatel postupoval v posuzované věci pouze podle ustanovení o řízení podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Stěžovatel konstatoval, že v případě rozhodnutí ředitele HZS Moravskoslezského kraje proto rozhodovala podle § 190 odst. 6 služebního zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů osoba věcně příslušná ve smyslu delegované věcné příslušnosti služebním předpisem. Stěžovatel z těchto důvodů nesouhlasí s názorem krajského soudu, že jeho rozhodnutí bylo nicotné v souladu s ustanovením § 77 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud je oprávněn vyslovit nicotnost pouze z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 správního řádu v případě, že jde o rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozpornými nebo právně či fakticky neuskutečnitelnými, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. V rámci HZS ČR vychází věcná příslušnost u krajského ředitele z příslušného služebního předpisu, který byl vydán na základě zmocnění uvedeného ve služebním zákoně a který určuje, která organizační část je v daném případě v daném řízení věcně příslušná. Krajský soud nezohlednil zejména ustanovení § 2 odst. 1

služebního zákona, které určuje, že ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, nestanoví-li tento zákon jinak. V rozsahu jím stanoveném však může jednat a rozhodovat též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. Služební zákon však nedefinuje pojem „organizační část bezpečnostního sboru“. Pouze v právně nezávazné poznámce pod čarou je k tomuto pojmu uveden příkladmo § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., ve znění zákona č. 362/2003 Sb., v němž je stanoveno, že HZS ČR tvoří generální ředitelství, hasičské záchranné sbory krajů a Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku-Místku. Z této poznámky ovšem *expressis verbis* nevyplývá, jaké jsou organizační části v rámci HZS ČR. Služební zákon přitom tyto části nestanovuje ani pro jiné bezpečnostní sbory. Podpůrně a pro srovnání stěžovatel poukázal na úpravu § 3 odst. 2 a § 8 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel dále uvedl, že služební zákon v ustanovení § 4 odst. 5 zmocňuje ředitele bezpečnostního sboru k přípravě návrhu organizační struktury bezpečnostního sboru, kterou v podmínkách HZS ČR schvaluje podle vládou schválené systemizace ministr vnitra. Generální ředitel HZS ČR tak navrhuje ministru vnitra i organizační části bezpečnostního sboru. Současnou organizační strukturu navrženou generálním ředitelem HZS ČR schválil ministr vnitra dne 24. 10. 2006, pod č. j. PO-2711/GŘ-OR-2006, přičemž organizační struktura hasičských záchranných sborů krajů je uvedena v příloze č. 12. Jednotlivé organizační části jsou pojmenovány a na jejich vedoucí jsou pokynem generálního ředitele HZS ČR č. 22/2006 delegovány pravomoci jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Stěžovatel má za to, že ustanovením § 2 odst. 1 služebního zákona je vytvořen prostor pro decentralizaci rozhodování ve věcech služebního poměru, přičemž z chybějící definice pojmu a příkladného odkazu není možno výkladem zužovat možnost decentralizace pouze na ředitele hasičského záchranného sboru kraje. Stěžovatel zastává názor, že příslušným služebním předpisem je pokyn generálního ředitele HZS ČR a vedoucích organizačních částí HZS ČR jednat a rozhodovat věcech služebního poměru č. 22/2006 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele HZS ČR, ve znění pokynu č. 24/2007 téže sbírky, jakožto závazný interní akt řízení. Stěžovatel dále poukázal na absurdní důsledky výkladu krajského soudu, které spočívají v tom, že podle tohoto výkladu by musel rozhodovat o nárocích podle ustanovení § 224 služebního zákona v prvním stupni generální ředitel o každém jednotlivém příslušníkovi HZS ČR a ve druhém stupni ministr vnitra, a to proto, že podle názoru krajského soudu lze delegovat pravomoci pouze podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb. Stěžovatel se proto s tímto názorem soudu neztotožnil a považuje za správné, aby organizační části podle potřeby a zejména schválené systemizace, resp. organizační struktury HZS, byly stanoveny vnitřními normativy. Tyto části pak nelze ztotožňovat s vymezením HZS ČR uvedeným v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb. Z těchto důvodů považuje stěžovatel napadený rozsudek krajského soudu za chybně odůvodněný a založený na nesprávném právním posouzení. Z toho stěžovatel dovozuje, že generální ředitel HZS ČR měl pravomoc výše uvedený vnitřní služební předpis vydat, aniž by porušil ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu v návaznosti na čl. 2 odst. 2 Listiny. Proto navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení krajskému soudu.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti relevantní pro posouzení věci.

Rozhodnutím ředitele kanceláře ředitele HZS Moravskoslezského kraje, č. j. HSOS – 1905-923/KŘ-PaM-2006 ze dne 1. 1. 2007 byla žalobci započítána do doby rozhodné pro výsluhový příspěvek doba 23 let a 6 dnů, a táž doba do doby rozhodné pro odchodné. V odůvodnění uvedl, že žalobci trval služební poměr příslušníka HZS ČR podle § 21 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb. a podle zákona č. 186/1992 Sb. nebo služební poměr vojáka z povolání nebo služební poměr příslušníka Policie ČR po dobu uvedenou v příloze tohoto rozhodnutí.

V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobce uvedl, že mu nebyla ke dni 1. 1. 2007 započtena doba 2 let a 1 dne do doby rozhodné pro výsluhový příspěvek a táž doba do doby rozhodné pro odchodné. Namítl, že na něho dopadá ustanovení § 165 odst. 6 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, podle něhož se vojákům do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání výsluhových náležitostí do dne účinnosti tohoto zákona započítávají doby služby v rozsahu, v jakém jim byly započteny podle dosavadních předpisů. Podpůrně žalobce poukázal na rozhodnutí Vojenského úřadu sociálního zabezpečení č. j. 520718/099/807 ze dne 19. 2. 1996, jímž mu byla započtena doba trvání činné služby vojáka (včetně zápočtu doby základní vojenské služby) jako rozhodná doba pro výši výsluhového příspěvku celkem 22 roků. Z důvodu principu překážky věci pravomocně rozhodnuté je podle názoru žalobce nutno trvat na této době, z níž vycházelo rozhodnutí VÚSZ.

Služební funkcionář, který napadené rozhodnutí vydal (tj. ředitelka kanceláře ředitele HZS Moravskoslezského kraje) odvolání sám nevyhověl a postoupil ho se svým stanoviskem odvolacímu orgánu.

Rozhodnutím ředitele HZS Moravskoslezského kraje ze dne 25. 5. 2007, č. j. HSOS-29-23/KŘ-RK-2007, vydaným na základě ustanovení § 190 odst. 8 služebního zákona, bylo odvolání zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Stěžovatel uvedl, že zápočet dob pro účely výsluhových nároků provádí podle § 224 odst. 2 až 5 zákona o služebním poměru. Do doby rozhodné pro výsluhové nároky se započtou doby, po které trval služební poměr podle zvláštních právních předpisů na území ČR, včetně doby trvání služebních poměrů na území československého státu do 31. 12. 1992, do nabytí účinnosti tohoto zákona s uvedenými výjimkami. Doba trvání vojenské činné služby konané formou základní služby podle § 20 odst. 2 písm. a) zákona č. 92/1949 Sb. není dobou trvání služebního poměru podle zvláštních právních předpisů ve smyslu § 224 odst. 4 zákona o služebním poměru. Z ustanovení § 24 odst. 1 zákona č. 76/1959 Sb. jednoznačně vyplývá, že služební poměr se nezakládá již samotným nastoupením základní (náhradní) vojenské služby. Doba trvání základní vojenské služby není dobou rozhodnou pro výsluhové nároky podle zákona o služebním poměru. Ustanovení § 165 odst. 6 zákona č. 221/1999 Sb., které uvádí, že vojákům se do doby trvání služebního poměru rozhodné pro přiznání výsluhových náležitostí do dne účinnosti tohoto zákona započítávají doby služby v rozsahu, v jakém jim byly započteny podle dosavadních předpisů, na žalobce nevztahuje, neboť ten byl propuštěn ze služebního poměru ke dni 31. 12. 1995 a nebyl tudíž vojákem z povolání ve služebním poměru v době účinnosti zákona č. 221/1999 Sb. Smyslem tohoto ustanovení podle názoru stěžovatele bylo zajistit právní kontinuitu služebních poměrů vojáků z povolání, které vznikly před účinností zákona č. 221/1999 Sb.

a pokračovaly po nabytí účinnosti tohoto zákona, a to pokud jde o dobu rozhodnou pro přiznání výsluhových nároků.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Tyto vady v napadeném rozsudku a v řízení předcházejícím jeho vydání Nejvyšší správní soud neshledal. Přesto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že **kasační stížnost je důvodná**.

Nejvyšší správní soud úvodem považuje za nutné interpretovat kasační důvody, o něž stěžovatel opírá svou kasační stížnost v této věci. Ačkoliv stěžovatel výslovně neuvedl žádné konkrétní ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., z obsahu kasační stížnosti je zjevné, že podstatou jeho argumentace jsou námitky nesprávného posouzení právních otázek případu krajským soudem, tj. kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V rozsahu tohoto kasačního důvodu Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumal a námitkám stěžovatele přisvědčil, a to z následujících důvodů.

Krajský soud v napadeném rozsudku neposuzoval správnost rozhodnutí stěžovatele, neboť dospěl k závěru, že se jedná o rozhodnutí nicotné. Podle ustanovení § 76 odst. 2 platí, že pokud soud zjistí, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Samotný pojem nicotnost pojednává teorie správního práva tak, že se jedná o takové vady rozhodnutí, *které vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků ..., a proto také v jejich důsledku nelze ani hovořit o tom, že se jedná o správní akt, resp. že došlo ke vzniku správního aktu. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu.* (k tomu blíže Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 369.) Nicotný správní akt je tedy správní akt trpící natolik závažnou vadou, že je nutno jej považovat za „paakt“ či těž „právní nullum“. K problematice správních rozhodnutí se již dříve Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře, z níž lze připomenout zejména rozsudek ze dne 30. 9. 2003, č. j. 6 A 82/2000-43, přístupný na www.nssoud.cz, jakož i Ústavní soud ČR (k tomu blíže nálezy ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>).

Problematika nicotnosti správních rozhodnutí je s účinností od 1. 1. 2006 upravena správním řádem v ustanovení § 77 a § 78. Zde je uvedena i legální definice nicotnosti, která je založena na myšlence, že nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec **věcně příslušný**; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Dále je ve smyslu uvedených ustanovení správního řádu nicotné i takové rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. Jakkoliv má být nicotnost správního rozhodnutí z důvodu

absolutní věcné nepřislušnosti k vydání rozhodnutí řešena v první řadě již ve správním řízení, správní soudy k ní samozřejmě musí v intencích § 78 odst. 2 a 3 s. ř. s. přihlížet ex offio, stejně jako k nicotnosti dané vnitřní rozporností, právní či faktickou neuskutečnitelností správního rozhodnutí a dalšími vadami vylučujícími kvalifikaci správního aktu jako rozhodnutí.

V posuzované věci byla podle názoru krajského soudu nicotnost rozhodnutí stěžovatele způsobena nedostatkem (absencí) jeho věcné příslušnosti k vydání takového rozhodnutí. Meritem posuzované věci je tedy řešení právní otázky, kdo je oprávněn rozhodovat v otázkách započtení výsluhových dob „řadových“ příslušníků HZS ČR jako jednoho z bezpečnostních sborů České republiky podle ustanovení § 224 služebního zákona. Jedná se tedy o otázku stanovení pravomoci a věcné příslušnosti jako základních podmínek vedení správního řízení ve věcech výsluhového příspěvku, v posuzované věci konkrétně započítání doby rozhodné pro výsluhový příspěvek a doby rozhodné pro odchodné podle ustanovení § 224 služebního zákona. Otázka správnosti zápočtu rozhodné doby nebyla předmětem přezkumu krajského soudu v napadeném rozsudku, a proto se jí ani Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku nezabýval. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu tak bylo, zda stěžovatel byl příslušný v dané věci rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje či nikoliv.

Problematika pravomoci a věcné příslušnosti správních orgánů k rozhodování o právech a povinnostech subjektů má svůj ústavněprávní, zákonný i podzákonný rozměr. Podle ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR) lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Obdobné pravidlo je od 1. 1. 2006 rozvedeno i na zákonné úrovni, a to v ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu, které uvádí, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo **na základě zákona** svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Je zde zakotven princip legality výkonu veřejné moci. Stěžejním pramenem právních pravidel pro zodpovězení otázky pravomoci a věcné příslušnosti orgánu veřejné moci k rozhodnutí určité věci jsou tedy zákonné právní předpisy, nikoliv však pramenem jediným ani sémanticky všeobsažným. Na základě zákonných kompetenčních norem mohou být mocenská oprávnění k rozhodování dále konkretizována prostřednictvím norem podzákonných¹, ale také interních norem, služebních pokynů a předpisů (tzv. aktů řízení) v rámci organizační struktury instituce pověřené výkonem veřejné moci prostřednictvím výkonu rozhodovací pravomoci ve veřejné správě. Podmínky ústavnosti a zákonnosti takových zmocnění jsou zachovány pouze tehdy, pokud existuje zákonná právní norma, která k delegaci rozhodovacích oprávnění prostřednictvím podzákonného či služebního předpisu poskytuje zákonné zmocnění.

Zákonná právní úprava bezpečnostních sborů České republiky a rovněž jejich pravomoci vést určité typy řízení jako správní orgány je poměrně komplikovaná. Jakými

¹ Příkladem může být kupř. určení kompetenčních orgánů pro výkon přenesené působnosti u statutárních měst. Podle ustanovení § 130 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, jsou pravomoci orgánů města na úseku samostatné a přenesené působnosti konkretizovány statutem, který je vydáván ve formě obecně závazné vyhlášky obce v samostatné působnosti, tj. primárním pramenem práva, leč podzákonného charakteru.

lex generalis pro otázky služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů ČR je zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „služební zákon“). Upravuje právní poměry příslušníků bezpečnostních sborů, jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby. Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, **Hasičský záchranný sbor České republiky**, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace (§ 1). V ustanovení § 1 odst. 2 tohoto zákona jsou stanoveny vrcholné orgány těchto bezpečnostních sborů (tzv. ředitelé bezpečnostních sborů), přičemž služební zákon uvádí, že v čele HZS ČR stojí generální ředitel. Podle ustanovení § 2 tohoto zákona, které upravuje pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, jsou pak rozděleny tyto pravomoci mezi tzv. služební funkcionáře (nadřízeného ředitele bezpečnostního sboru, ředitele bezpečnostního sboru a osoby pověřené rozhodováním ve věcech služebního poměru). Za služební funkcionáře se považuje i ministr příslušného resortu, jemuž je ředitel bezpečnostního sboru odpovědný (tj. nadřízený ředitele bezpečnostního sboru). Pravomoci jsou rozděleny mezi služební funkcionáře podle postavení a služebního zařazení příslušníků bezpečnostních sborů, jichž se jednání či rozhodování ve věci služebního poměru týká. Ohledně organizačního uspořádání HZS ČR neobsahuje služební zákon žádná další speciální pravidla. Proto je nutno vycházet z ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona, které uvádí, že „*ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.*“¹⁾ Pod poznámkou č. 1) je uveden příkladmo odkaz na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 362/2003 Sb. (tj. zákon o HZS ČR). Služební zákon zde tedy svěřuje originálně pravomoc k rozhodování věcí služebních poměrů „řadových“ příslušníků bezpečnostních sborů řediteli toho kterého bezpečnostního sboru, a derivativně na základě zmocnění ředitele bezpečnostního sboru také vedoucímu organizační části bezpečnostního sboru. Pro výklad uvedené kompetenční normy je tedy zapotřebí vyložit, co se v kontextu služebního zákona rozumí pod pojmem „organizační část bezpečnostního sboru“, na základě něhož lze určit rovněž obsah pojmu „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru“, na něhož může být delegována rozhodovací pravomoc dle citovaného ustanovení služebního zákona.

Služební zákon neobsahuje legální definici pojmu „**organizační část bezpečnostního sboru.**“ Pouze odkazuje prostřednictvím poznámky pod čarou a jako příklad uvádí právě vymezení dělení HZS ČR, které je uvedeno v ustanovení § 2 zákona o HZS ČR. Podle tohoto ustanovení HZS ČR tvoří:

„a) generální ředitelství hasičského záchranného sboru (dále jen "generální ředitelství"), které je součástí Ministerstva vnitra (dále jen "ministerstvo"),

b) hasičské záchranné sbory krajů, a

c) Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku - Místku.“

To zavdává ovšem oprávněné pochybnosti o tom, jaký je skutečný obsah a rozsah pojmu „organizační část bezpečnostního sboru“. Obsah tohoto pojmu zákonem vymezen není a nelze ho jednoznačně vymezit ani systematicko-logickým výkladem. Uvedený odkaz v poznámce pod čarou lze považovat pouze za interpretační vodítko směřující k tomu, že části HZS ČR uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o HZS jsou organizačními částmi tohoto bezpečnostního sboru ve smyslu § 2 odst. 1 služebního zákona. V žádném případě to však samo o sobě nevede k závěru, že by tyto části HZS měly být jedinými „organizačními částmi“ podle ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona, jejichž vedoucí mohou jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků HZS jménem České republiky. Nejvyšší správní soud proto aplikoval i jiné výkladové metody, a to zejména historický subjektivní výklad a komparativní výklad. Z důvodové zprávy ke služebnímu zákonu vyplývá, že hlavním záměrem zákonodárce bylo, aby ve věcech služebního poměru nerozhodoval funkcionář, který je obsazován na základě politického klíče (tj. ministr). V důvodové zprávě je dále výslovně uvedeno, že *„ustanovení § 2 určuje funkcionáře, který je oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech příslušníků ve věcech služebního poměru jménem státu, a označuje jej pro účely služebního poměru jako služebního funkcionáře. Primární personální pravomoc má ředitel bezpečnostního sboru, ale je vytvořen prostor pro decentralizaci rozhodování ve věcech služebního poměru.“* (viz k tomu Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., ze dne 20. 3. 2003, ev. č. ASPI LIT26874CZ). Dále Nejvyšší správní soud využil i komparativní pohled na danou problematiku. Pojem „organizační část bezpečnostního sboru“ není blíže definován v žádném jiném zákoně upravujícím činnost bezpečnostních sborů, tj. v zákonech č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, platném a účinném do 31. 12. 2008, č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, účinném od 1. 1. 2009, zákoně č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, zákoně č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a konečně ani zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Tyto zákony používají k vyjádření téhož významu různých termínů. Např. „nový“ i starý zákon o Policii České republiky používají pro tento význam pojem „útvár“ (§ 3 zákona č. 283/1991 Sb., § 6 zákona č. 278/2008 Sb.) a svěřují ministrovi vnitra pravomoc na návrh policejního prezidenta zřizovat útvary policie a stanovit bližší úpravu její organizace pomocí aktů řízení. Nový zákon o Policii České republiky počítá i s obdobnou pravomocí policejního prezidenta na úrovni útvarů zřizovaných v rámci krajských ředitelství. Zákon o vězeňské službě naproti tomu používá ve stejném spojení termín „organizační jednotka“.

Z uvedené argumentace vyplývají následující závěry, které lze vztáhnout obecně k fungování všech bezpečnostních sborů. Organizace bezpečnostních sborů je na zákonné úrovni upravena pouze v základním rozsahu, a především z toho pohledu, kdo je nositelem originální rozhodovací pravomoci. Ohledně delegace těchto pravomocí zákon upravuje samotné oprávnění nositele originální pravomoci delegovat aktem řízení toto oprávnění na jiného služebního funkcionáře, kterým je ve věcech služebního poměru příslušníků dle citovaného ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru.“ Z výše uvedených důvodů však nelze ze zákonných předpisů jednoznačně určit, které součásti bezpečnostního sboru jsou jeho organizační částí, a které nikoliv. Z toho dále vyplývá, že nelze pouhou aplikací zákonných norem naplnit rozsah pojmu „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru“, aniž by byly aplikovány akty řízení, které organizační strukturu bezpečnostních sborů upravují konkrétněji a dotvářejí

tak organizační rámec bezpečnostních sborů upravený zákonnými normami. Na základě tohoto pohledu dospěl Nejvyšší správní soud v posuzované věci k závěru, že HZS ČR má tři základní organizační části vymezené v ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona, avšak to nevylučuje, že se za jeho organizační části mohou považovat i další vymezené strukturní úseky těchto organizačních částí stanovené na základě aktů řízení vydávaných generálním ředitelem HZS ČR (např. územní odbory HZS, jednotky HZS, či úseky krajských ředitelství HZS).² Nejvyšší správní soud k tomu podotýká, že tento způsob organizace a fungování bezpečnostních sborů je pro ně typickým charakteristickým rysem a odpovídá rovněž racionalitě a účelnosti fungování těchto bezpečnostních složek státu. Zvláště pak rozhodování ve věcech služebního poměru je řízením úzce spjatým s výkonem služby jako takovým. Příslušníci bezpečnostních sborů jsou povinni znát služební předpisy a další akty řízení vydávané ředitelem bezpečnostních sborů a dalšími služebními funkcionáři (§ 46 odst. 1 služebního zákona). Znalost vnitřní organizační struktury bezpečnostních sborů, jakož i věcné příslušnosti služebních funkcionářů k rozhodování ve věcech služebního poměru, lze u příslušníků bezpečnostních sborů presumovat, a proto zde nelze hovořit ani o případném ohrožení právní jistoty účastníků řízení ve věcech služebních poměrů.

Z pokynu generálního ředitele HZS ČR ze dne 22. 12. 2006, č. 22/2006 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele HZS ČR, ve znění pokynu č. 24/2007 téže Sbírky, kterým se stanoví pravomoci generálního ředitele HZS ČR vedoucích organizačních částí HZS ČR jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, Nejvyšší správní soud zjistil, že obsahuje delegaci rozhodovacích pravomocí ve věcech služebního poměru na ředitele kanceláře generálního ředitele (čl. 2), ředitele odboru (čl. 4), ředitele kanceláře krajského ředitele (čl. 10), náměstka krajského ředitele (čl. 11) a dalším služebním funkcionářům. Konkrétně, pravomoc rozhodovat ve věcech zápočtu dob pro účely výsluhových nároků příslušníků HZS ČR podle ustanovení § 224 služebního zákona je svěřena řediteli kanceláře krajského ředitele [čl. 10 písm. v) pokynu]. Věcně příslušným služebním funkcionářem je dle ustanovení § 190 odst. 6 věty první služebního zákona služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal. Tímto služebním funkcionářem je v souladu s citovaným pokynem krajský ředitel HZS. Citovaný pokyn sice neobsahuje výslovné zmocnění krajského ředitele k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí ředitele kanceláře krajského ředitele ve věcech spadajících pod rozsah ustanovení § 224 služebního zákona, přičemž toto pravidlo není obsaženo ani v novelizujícím pokynu ze dne 23. 4. 2007, č. 24/2007 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele HZS ČR, avšak z přiložené systemizace služebních míst HZS Moravskoslezského kraje a jiných ustanovení citovaného pokynu vyplývá, že krajský ředitel HZS je ve všech věcech nejbližším nadřízeným služebním funkcionářem řediteli kanceláře krajského ředitele. Z tohoto důvodu je krajský ředitel nepochybně příslušný i k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí ředitele kanceláře krajského ředitele, neboť je jeho nejbližším nadřízeným funkcionářem.

Jak Nejvyšší správní soud již výše dovodil, nevidí žádnou zákonnou překážku v tom, aby na tyto služební funkcionáře (jimž pokyn generálního ředitele HZS svěřuje významná rozhodovací oprávnění ve věcech služebního poměru) bylo nahlíženo jako na vedoucí organizačních částí HZS ČR v souladu se smyslem a účelem ustanovení § 2 odst. 1

² K tomu např. srv. strukturu HZS Jihomoravského kraje přístupnou na <http://www.firebrno.cz/organizacni-struktura>. Navštíveno dne 5. 3. 2009.

služebního zákona, jímž je decentralizace pravomoci jednat a rozhodovat jménem HZS ČR na hierarchicky níže postavené služební funkcionáře, než je generální ředitel HZS ČR. Proto je takovým vedoucím organizační části HZS ČR jak krajský ředitel, tak i jemu podřízený ředitel kanceláře krajského ředitele. Z toho vyplývá, že jak prvoinstanční rozhodnutí, tak i rozhodnutí stěžovatele o odvolání bylo vydáno orgány k tomu pravomocnými a věcně příslušnými. Z toho důvodu je závěr krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí stěžovatele nesprávný a způsobuje nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právní otázky pravomoci stěžovatele k vydání rozhodnutí o odvolání žalobce.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku. To znamená, že bude muset meritorně přezkoumat zákonnost rozhodnutí stěžovatele o výsluhových dobách žalobce rozhodných pro výpočet odchodného a výsluhového příspěvku.

Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí ve věci rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 16. března 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu