



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **Ing. M. Š.**, 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 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 255/2007 - 22,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 255/2007 - 22, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 5. 2007, č. j. HSOS-29-22/KŘ-ŘK-2007, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje ze dne 1. 1. 2007, č. j. HSOS-1905-922/KŘ-PaM-2006, kterým byla žalobci ke dni 1. 1. 2007 do doby rozhodné pro výsluhový příspěvek a do doby rozhodné pro odchodné započtena doba 17 let a 65 dnů.

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 255/2007 - 22, vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného a uložil žalovanému nahradit žalobci náklady řízení. V odůvodnění soud uvedl, 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. Soud konstatoval, že zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), ani zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých

zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o HZS“), neobsahuje vymezení poměru ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru příslušníků hasičského záchranného sboru 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., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a v procesních otázkách výslovně v zákoně o služebním poměru neupravených užít ustanovení o řízení obsažená ve správním řádu. Soud 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. Ve věcech služebního poměru podle zákona o služebním poměru 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 zákona 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 podle soudu na posuzovaný případ nedopadají. Podle § 2 odst. 1 zákona o HZS tento sbor tvoří generální ředitelství hasičského záchranného sboru, které je součástí ministerstva vnitra, dále hasičské záchranné sbory krajů, 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. Krajský soud dovodil, že jiné organizační části hasičského záchranného sboru nejsou žádným zákonem určeny. Výkladem citovaných ustanovení v kontextu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod dospěl krajský soud k závěru, že generální ředitel hasičského záchranného sboru může svou věcnou příslušnost rozhodovat v prvním stupni ve věcech služebního poměru delegovat pouze na vedoucího organizační části hasičského záchranného sboru, 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 pokyn generálního ředitele hasičského záchranného sboru č. 22/2006, 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 hasičského záchranného sboru 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 hasičského záchranného sboru k rozhodování ve věcech zápočtu dob výsluhových nároků podle § 224 zákona o služebním poměru ve vztahu k příslušníkovi zařazenému v hasičském záchranném sboru kraje, který není ředitelem kanceláře krajského ředitele, je generální ředitel hasičského záchranného sboru. 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 podle § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), i bez návrhu.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítal, že pro řízení ve věcech služebního poměru se správní řád nepoužije, protože zákon o služebním poměru obsahuje speciální právní úpravu řízení ve věcech služebního poměru, která má přednost před úpravou obecnou. Doplnil, že § 180 odst. 1 správního řádu je ustanovením přechodným a zákon o

služebním poměru nabyt účinnosti až po roce nabytí účinnosti správního řádu. Podle názoru stěžovatele je v § 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 zákona o služebním poměru a podle § 190 odst. 6 tohoto zákona rozhodovala osoba věcně příslušná ve smyslu věcné příslušnosti delegované služebním předpisem. Stěžovatel z těchto důvodů nesouhlasil s názorem krajského soudu, že jeho rozhodnutí bylo podle § 77 odst. 1 správního řádu nicotné. Soud je navíc podle názoru stěžovatele oprávněn vyslovit nicotnost jen z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel konstatoval, že v rámci hasičského záchranného sboru vychází věcná příslušnost ze služebního předpisu, jenž byl vydán na základě zmocnění uvedeného v zákoně o služebním poměru a jenž určuje, která organizační část je v daném případě v daném řízení věcně příslušná. Krajský soud nezohlednil zejména ustanovení § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru, které určuje, že ve věcech služebního poměru může v rozsahu stanoveném ředitelem bezpečnostního sboru jednat a rozhodovat též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru. Zákon pojem „organizační část bezpečnostního sboru“ nedefinuje, pouze v právně nezávazné poznámce pod čarou odkazuje na § 2 odst. 1 zákona o HZS, podle kterého hasičský záchranný sbor tvoří generální ředitelství, hasičské záchranné sbory krajů, Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku-Místku. Z této poznámky ovšem podle stěžovatele *expressis verbis* nevyplývá, jaké jsou organizační části v rámci hasičského záchranného sboru. Zákon o služebním poměru přitom tyto části nestanovuje ani pro jiné bezpečnostní sbory. Podpůrně a pro srovnání stěžovatel poukázal na úpravu v zákoně č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatel dále uvedl, že zákon o služebním poměru v § 4 odst. 5 zmocňuje ředitele bezpečnostního sboru k přípravě návrhu organizační struktury bezpečnostního sboru, kterou v podmínkách hasičského záchranného sboru schvaluje podle vládou schválené systemizace ministr vnitra. Současnou organizační strukturu, včetně vymezení organizačních částí, navrženou generálním ředitelem hasičského záchranného sboru, schválil ministr vnitra dne 24. 10. 2006, pod č. j. PO-2711/GR-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 hasičského záchranného sboru č. 22/2006 delegovány pravomoci jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru. Stěžovatel má za to, že § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru vytvořil prostor pro decentralizaci rozhodování ve věcech služebního poměru, přičemž z chybějící definice pojmu a z 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 hasičského záchranného sboru č. 22/2006 jakožto závazný interní akt řízení. Stěžovatel dále poukázal na to, že výklad krajského soudu by znamenal, že o nárocích podle § 224 zákona o služebním poměru by v prvním stupni o každém jednotlivém příslušníkovi hasičského záchranného sboru rozhodoval generální ředitel a ve druhém stupni ministr vnitra. S tímto názorem soudu se stěžovatel neztotožnil a považoval za správné, aby organizační části byly stanoveny podle potřeb a zejména schválené systemizace. Stěžovatel uzavřel, že generální ředitel hasičského záchranného sboru 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 základních práv a svobod, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel se dovolává kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle kterého lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud v napadeném rozsudku neposuzoval správnost rozhodnutí stěžovatele, neboť dospěl k závěru, že se jedná o rozhodnutí nicotné. Podle § 76 odst. 2 první věta s. ř. s. *zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.*

Samotný pojem nicotnost pojímá 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.¹ Nicotný správní akt je tedy správní akt trpící natolik závažnou vadou, že je nutno jej považovat za „paakt“ či též „právní nullum“. K problematice nicotnosti správních rozhodnutí se již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyjádřil, připomenout lze zejména rozsudek ze dne 30. 9. 2003, č. j. 6 A 82/2000 - 43, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 67/2004, www.nssoud.cz, podle kterého *nedostatek působnosti státního orgánu má za následek nicotnost vydaného aktu a tuto nicotnost soud vysloví z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda taková žalobní námitka byla uplatněna.* Podobně též Ústavní soud vyslovil, že *byl-li správní akt vydán správním orgánem absolutně nekompetentním, působí taková skutečnost nulitu aktu, k níž soud přihlíží z úřední povinnosti* (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01, přístupný na <http://nalus.usoud.cz>).

Nicotnost správních rozhodnutí je s účinností od 1. 1. 2006 upravena správním řádem v ustanoveních § 77 a § 78, která uvádí i legální definici nicotnosti.

Podle § 77 odst. 1 správního řádu *nicotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.*

¹ PRŮCHA PETR. *Správní právo. Obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007.

Podle odst. 2 téhož ustanovení *nicotné je dále 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 nepřislusnosti k vydání rozhodnutí řešena v první řadě již ve správním řízení, správní soudy k ní samozřejmě musí v intencích § 76 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 příslusnosti k vydání takového rozhodnutí. Meritem posuzované věci je tedy řešení právní otázky, kdo je oprávněn rozhodovat o započtení výsluhových dob podle § 224 zákona o služebním poměru ve vztahu k „řadovým“ příslušníkům Hasičského záchranného sboru České republiky jako jednoho z bezpečnostních sborů uvedených v § 1 citovaného zákona. Jedná se o stanovení pravomoci a věcné příslusnosti jako základních podmínek vedení správního řízení ve věcech výsluhového příspěvku, konkrétně započítání doby rozhodné pro výsluhový příspěvek a doby rozhodné pro odchodné podle § 224 zákona o služebním poměru. Správnost 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 byl stěžovatel příslušný v dané věci rozhodnout o odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje či nikoliv.

Problematika pravomoci a věcné příslusnosti správních orgánů k rozhodování o právech a povinnostech subjektů má svůj ústavněprávní, zákonný i podzákonný rozměr. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky) *státní moc lze 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 § 2 odst. 2 správního řádu, podle kterého *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.* Zde je zakotven princip legality výkonu veřejné moci. Stěžejním pramenem právních pravidel pro zodpovězení otázky pravomoci a věcné příslusnosti orgánu veřejné moci k rozhodnutí určité věci jsou tedy zákonné právní předpisy, nejsou však pramenem jediným ani sémanticky všeobsažným. Na základě zákonných kompetenčních norem mohou být mocenská oprávnění k rozhodování dále konkretizována prostřednictvím norem podzákonných, 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. Jakýmsi legis generalis pro otázky služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů je zákon o služebním poměru (zákon č. 361/2003 Sb.). Podle svého § 1 odst. 1 *tento zákon upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (dále jen „příslušník“), jejich odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby (dále jen „služební vztahy“). 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.* V § 1 odst. 2 tohoto zákona jsou stanoveny vrcholné orgány těchto bezpečnostních sborů (tzv. ředitelé bezpečnostních sborů), přičemž v čele Hasičského záchranného sboru České republiky stojí generální ředitel.

Podle § 2 zákona o služebním poměru, který upravuje pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru, jsou pak tyto pravomoci rozděleny 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 Hasičského záchranného sboru České republiky neobsahuje zákon o služebním poměru žádná další speciální pravidla; proto je nutno vycházet z § 2 odst. 1 tohoto zákona, podle kterého *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.* V poznámce pod čarou č. 1, jež se váže k citovanému ustanovení, je jako příklad uveden odkaz na § 2 odst. 1 zákona o HZS. Zákon o služebním poměru zde tedy svěřuje originárně pravomoc k rozhodování ve věcech 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 zapotřebí posoudit, co se v kontextu zákona o služebním poměru rozumí pod pojmem „organizační část bezpečnostního sboru“, na základě něhož lze určit rovněž obsah pojmu „vedoucí organizační části bezpečnostního sboru“, na kterého může být delegována rozhodovací pravomoc.

Zákon o služebním poměru neobsahuje legální definici pojmu „organizační část bezpečnostního sboru.“ Pouze prostřednictvím právně nezávazné poznámky pod čarou odkazuje na jiné předpisy a jako příklad uvádí právě vymezení dělení Hasičského záchranného sboru České republiky v § 2 zákona o HZS. Podle tohoto ustanovení *hasičský záchranný sbor tvoří*

- a) *generální ředitelství hasičského záchranného sboru (dále jen „generální ředitelství“), které je součástí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“),*
- b) *hasičské záchranné sbory krajů,*
- c) *záchranný útvar,*

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

Zmíněný odkaz zavdává oprávněné pochybnosti o tom, jaký je skutečný obsah a rozsah pojmu „organizační část bezpečnostního sboru“. Obsah tohoto pojmu zákonem stanoven 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 hasičského záchranného sboru uvedené v § 2 odst. 1 zákona o HZS jsou organizačními částmi tohoto bezpečnostního sboru ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru. V žádném případě však tento odkaz sám o sobě nevede k závěru, že by vyjmenované části hasičského záchranného sboru měly být jedinými „organizačními částmi“ podle § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru, jejichž vedoucí mohou jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků hasičského záchranného sboru jménem České republiky.

Nejvyšší správní soud proto aplikoval i jiné výkladové metody, a to zejména historický subjektivní výklad a komparativní výklad. Z důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru 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* (srov. Důvodovou zprávu 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 zákoně č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, účinném do 31. 12. 2008, v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, účinném od 1. 1. 2009, v zákoně č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, v zákoně č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, a konečně ani v zákoně č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky. Tyto zákony používají k vyjádření téhož významu různých termínů. Např. oba zákony o Policii České republiky používají pro tento význam pojem „útvár“ (§ 3 zákona č. 283/1991 Sb., § 6 zákona č. 273/2008 Sb.) a svěřují ministru vnitra pravomoc na návrh policejního prezidenta zřizovat útvary policie a stanovit bližší úpravu její organizace pomocí aktů řízení. Zákon č. 273/2008 Sb. 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 originární rozhodovací pravomoci. Ohledně delegace těchto pravomocí zákon upravuje samotné oprávnění nositele originární pravomoci delegovat aktem řízení toto oprávnění na jiného služebního funkcionáře, kterým je ve věcech služebního poměru příslušníků podle

citovaného § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru „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 pouhou aplikací zákonných norem nelze 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 Hasičský záchranný sbor České republiky má tři základní organizační části vymezené v § 2 odst. 1 zákona o HZS; to však 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 hasičského záchranného sboru (např. územní odbory, jednotky, či úseky krajských ředitelství). 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 zákona o služebním poměru). 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 není možno hovořit ani o případném ohrožení právní jistoty účastníků řízení ve věcech služebních poměrů.

Z pokynu generálního ředitele Hasičského záchranného sboru České republiky ze dne 22. 12. 2006, č. 22/2006 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele, ve znění pokynu č. 24/2007 téže Sbírky, kterým se stanoví pravomoci generálního ředitele a vedoucích organizačních částí Hasičského záchranného sboru České republiky 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 další služební funkcionáře. Konkrétně pravomoc rozhodovat ve věcech zápočtu dob pro účely výsluhových nároků příslušníků hasičského záchranného sboru podle § 224 zákona o služebním poměru je svěřena řediteli kanceláře krajského ředitele [čl. 10 písm. w) pokynu].

Podle § 190 odst. 6 první věta zákona o služebním poměru *odvolacím orgánem je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal.* Tímto služebním funkcionářem je v souladu s citovaným pokynem krajský ředitel hasičského záchranného sboru. 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 zákona o služebním poměru, přičemž toto pravidlo není obsaženo ani v novelizujícím pokynu ze dne 23. 4. 2007, č. 24/2007 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru

České republiky, avšak z přiložené systemizace služebních míst Hasičského záchranného sboru Moravskoslezského kraje a jiných ustanovení citovaného pokynu vyplývá, že krajský ředitel hasičského záchranného sboru 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 Hasičského záchranného sboru České republiky svěřuje významná rozhodovací oprávnění ve věcech služebního poměru) bylo nahlíženo jako na vedoucí organizačních částí hasičského záchranného sboru v souladu se smyslem a účelem ustanovení § 2 odst. 1 zákona o služebním poměru, jímž je decentralizace pravomoci jednat a rozhodovat jménem Hasičského záchranného sboru České republiky na hierarchicky níže postavené služební funkcionáře, než je generální ředitel. Takovým vedoucím organizační části je proto 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.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že z výše popsaných důvodů 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. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 5. 2008, č. j. 22 Ca 255/2007 - 22, z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na krajském soudu tedy nyní bude, aby meritorně přezkoumal zákonnost rozhodnutí stěžovatele vycházející z toho, že obě správní rozhodnutí byla vydána k tomu kompetentními služebními funkcionáři.

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 20. března 2009

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu