



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobce: **M. R.**
bytem X

proti
žalovanému: **náměstek ministra vnitra pro státní službu**
sídlem Jindřišská 34, 110 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2021, č. j. MV-64572-4/SR-2021

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2021, č. j. MV-64572-4/SR-2021, je nicotné.
- II. Rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 12. 2. 2021, č. j. 01278-3/2021-ERU a č. j. 01277-3/2021-ERU, jsou nicotná.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů soudního řízení částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Podstatou sporu je posouzení, zda o žádosti státního zaměstnance o náhradu platu za čerpání dovolené má být rozhodováno ve správním řízení či nikoliv, resp. zda takový nárok lze vymáhat v řízení před správními soudy.

2. Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 29. 6. 2021, č. j. MV-64572-4/SR-2021, jímž žalovaný v odvolacím řízení zrušil rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu („Rady“) ze dne 12. 2. 2021, č. j. 01277-3/2021-ERU a č. j. 01278-3/2021-ERU podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a zastavil řízení o žalobcových žádostech ze dne 17. 1. 2021 o náhradu platu za dobu čerpání dovolené za kalendářní roky 2018 a 2019 evidované pod č. j. 01277-1/2021-ERU a č. j. 01278-1/2021-ERU. Prvostupňový správní orgán o žádostech žalobce rozhodoval ve správním řízení, nicméně neshledal je důvodné.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce ve včas podané žalobě uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za nezákonné. Žalovaný měl postupovat podle § 90 odst. 1 písm. b) nebo písm. c) či podle § 90 odst. 5 správního řádu a řádně vypořádat veškeré odvolací námitky žalobce, nikoliv postupem podle § 90 odst. 1 písm. a) napadená rozhodnutí zrušit a řízení o žádostech zastavit.
4. Služební orgán žalobci nenařídil čerpání dovolené za kalendářní rok 2018 do 30. 6. 2019, ani čerpání dovolené za kalendářní rok 2019 do 30. 6. 2020. Ve smyslu § 218 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve spojení s § 103 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, žalobci vzniklo právo na určení si čerpání této dovolené. Toho využil podáními ze dne 15. 2. 2020 a 9. 7. 2020 a požádal o vyplacení náhrady platu za vyčerpanou dovolenou ve výplatních termínech určených služebním úřadem pro výplatu platu za měsíce, ve kterých dovolenou čerpal.
5. Zákoník práce ani zákon o státní službě nedefinují zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby z důvodu uvedených v § 33 odst. 1 zákona o státní službě jako překážku ve službě bez nároku na náhradu platu. Svoji povahou však tento institut takovou překážku představuje, neboť po tuto dobu státní zaměstnanec službu nevykonává a služební orgán je povinen rozhodnout podle § 65 zákona o státní službě o zařazení státního zaměstnance mimo výkon služby (po tuto dobu státnímu zaměstnanci nenáleží plat). Služební orgán tak má povinnost postupovat analogicky jako v případě zařazení mimo výkon služby z důvodu mateřské nebo rodičovské dovolené či z důvodu výkonu funkce v odborové organizaci. Ve všech zmíněných případech se jedná o překážky, které nejsou závislé na vůli služebního orgánu. Po dobu trvání překážek uvedených v § 33 odst. 1 zákona o státní službě tedy nelze nařídit státnímu zaměstnanci na jeho žádost čerpání dovolené.
6. Ze strany žalobce došlo k řádnému oznámení čerpání dovolené za kalendářní rok 2018 a 2019. V oznámené době žalobce službu nevykonával a služební orgán mu fakticky v čerpání dovolené nijak nezabránil. Z tohoto důvodu mu vznikl nárok na náhradu platu ve výši průměrného platu ve smyslu § 221 odst. 3 zákoníku práce ve spojení s § 103 odst. 3 zákona o státní službě. Ze strany služebního orgánu k výplatě náhrady platu za čerpání dovolené nedošlo.
7. V § 159 odst. 2 zákona o státní službě jsou uvedeny případy rozhodování služebních orgánů o právech a povinnostech státních zaměstnanců, na které se nevztahují řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu. Mezi těmito případy je uvedeno také rozhodování o čerpání dovolené a dodatkové dovolené. Z odměňování je mezi těmito případy zařazeno pouze rozhodování o stanovení platu (§ 145, § 146 a § 148 zákona o státní službě) a rozhodování o odměně (§ 150 zákona o státní službě). V ostatních případech se na rozhodování o odměňování podle § 159 odst. 1 zákona o státní službě

vztahují ustanovení o řízení ve věcech služby. O odměňování se rozhoduje ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu, jehož výsledkem je rozhodnutí o právech a povinnostech státního zaměstnance ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu.

8. Zákon o státní službě nevylučuje, aby se státní zaměstnanec u příslušného služebního orgánu domáhal vydání rozhodnutí týkajícího se odměňování, přestože obvykle půjde o řízení zahajovaná z moci úřední. Státní zaměstnanec je tak oprávněn požadovat vydání rozhodnutí, jehož předmětem bude poskytnutí náhrady platu za čerpání dovolené. Jedná se o řízení o žádosti ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu v kontextu § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě. Služební orgán tak postupoval správně, pokud v souladu se zákonem o státní službě a správním řádem vedl o žádostech žalobce správní řízení a vydal v něm správní rozhodnutí. K překročení zákonných zmocnění služebního orgánu nedošlo. Naopak žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, pokud postupem podle § 90 odst. 1 písm. a) obě rozhodnutí Rady zrušil a řízení o předmětných žádostech zastavil. Tento postup neměl oporu v zákoně o státní službě, ani ve správním řádu.
9. Na základě výše uvedeného navrhl, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
10. Pro případ, že by soud vyhodnotil, že nápravy je nutno domáhat se zásahovou žalobou ve smyslu § 82 s. ř. s., žalobce požádal, aby byl vyzván k odstranění vad žaloby a poučen o nutnosti změny petitu.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Je přesvědčen, že institut zařazení mimo výkon služby z důvodu pozastavení služby podle § 65 zákona o státní službě není možné podřadit (ani za použití analogie) pod překážky obecného zájmu ve službě na straně státního zaměstnance. Neztotožňuje se s názorem žalobce, že se jedná o překážku ve službě z důvodu obecného zájmu. V daném případě jde o překážku *sui generis* upravenou pouze zákonem o státní službě. Výkon funkce asistenta soudce neodpovídá výkonu veřejné funkce podle zákoníku práce, neboť jmenování asistenta soudce není omezeno funkčním ani časovým obdobím. Navíc se jedná o pracovní poměr, který vzniká jmenováním, ale dále není nijak omezen. Podmínky uvedené v § 201 odst. 1 zákoníku práce musí být splněny kumulativně, což v případě žalobce nebyly. Výkon funkce asistenta soudce tedy nemůže být podřazen pod další překážky obecného zájmu vyjmenované v § 203 zákoníku práce.
12. Není-li možné státnímu zaměstnanci po dobu zařazení mimo výkon služby umožnit čerpání dovolené, nelze připustit ani možnost určit čerpání dovolené podle § 218 odst. 4 zákoníku práce (na kterou zaměstnanci vznikl nárok před zařazením mimo výkon služby). Navíc o nemožnosti čerpat dovolenou byl žalobce služebním orgánem informován sděleními ze dne 28. 2. 2020 a 15. 7. 2020. Žalobci tak nemohl vzniknout nárok na náhradu platu za čerpání dovolené v době zařazení mimo výkon služby.
13. Podle žalovaného ani z usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 201, č. j. 31 A 61/2020-33, nelze dovozovat, že by žalobce měl nárok na čerpání dovolené. Soud v daném usnesení pouze konstatoval, že sdělení služebního orgánu o nemožnosti čerpání dovolené není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a vyhodnotil jej jako možný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Doplnil, že pokud by žalobce měl za to, že dovolenou řádně čerpal a

služební orgán jej zkrátit na právech nevyplacením náhrady platu za čerpání dovolené, byl by oprávněn podat zásahovou žalobu.

14. Podle § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě služební orgán vydává rozhodnutí o platu státního zaměstnance, kterým mu přiznává jednotlivé složky platu, určuje jejich výši, stanovuje celkový měsíční plat. Nárok na náhradu platu za čerpání dovolené však státnímu zaměstnanci vzniká přímo ze zákona, nikoliv až na základě rozhodnutí služebního orgánu. Postup pro výpočet výše náhrady je přímo určen zákonem a vychází z platu státního zaměstnance. Poskytování náhrady platu za čerpání dovolené tak nelze podřadit pod rozhodování o odměňování ve smyslu § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, neboť je součástí čerpání dovolené.
15. Účelem správního řízení je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva, či povinnosti jmenovitě určené osobě nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva a povinnosti má anebo nemá (§ 9 správního řádu). Vznik nároku na náhradu platu za čerpání dovolené nemůže být závislý na vydání rozhodnutí služebního orgánu. Akceptováním tohoto výkladu by služební orgán musel o nároku státního zaměstnance rozhodovat se zpožděním, což by vedlo ke krácení práv státních zaměstnanců.

IV. Další vyjádření účastníků řízení

16. Žalobce v replice ze dne 20. 2. 2022 sdělil, že žalovaný své úvahy o oprávněnosti nároku na náhradu platu za čerpání dovolené uvedl nad rámec důvodů. Tyto úvahy nebyly důvodem pro zrušení obou rozhodnutí Rady. Názory žalovaného týkající se tohoto nároku jsou vysloveny pouze na okraj a napadené rozhodnutí na nich není založeno. K podpoře závěru o vedení správního řízení o žádosti odkazuje na analogický příklad uplatnění nároku na plat za službu přesčas. V obou případech je zcela shodný princip vzniku nároku. Není tak důvod postupovat v nyní projednávané věci odlišně.
17. Žalovaný ve vyjádření k replice žalobce ze dne 22. 4. 2020 uvedl, že v souladu s § 2 a § 9 správního řádu rozhodují správní orgány ve věcech, v nichž je jim zákonem nebo na základě zákona svěřena pravomoc rozhodovat. Služebnímu orgánu je zmocnění k jednání a rozhodování svěřeno v § 10 odst. 2 zákona o státní službě, přičemž § 159 odst. 2 zákona o státní službě stanoví, kdy se na řízení ve věcech služby nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení. V nynějším případě je vedení správního řízení vyloučeno. S možností srovnání žádostí o náhradu platu za službu přesčas s žádostí o náhradu platu za čerpání dovolené se žalovaný neztotožňuje. V případě náhrady za službu přesčas totiž jde o odměňování státního zaměstnance. Žalobce směřuje rozhodování podle § 159 odst. 1 s postupem podle § 159 odst. 2 zákona o státní službě, o kterém se nevede správní řízení, jehož výsledkem by bylo vydání rozhodnutí ve věci samé. Nárok na náhradu platu za čerpání dovolené vzniká státnímu zaměstnanci přímo ze zákona, přičemž tento nárok se odvíjí od toho, zda státní zaměstnanec dovolenou skutečně čerpal. Pokud je dovolená čerpána, náleží za ni zaměstnanci náhrada. To však neznamená, že o žádosti o poskytnutí náhrady za čerpání dovolené má služební orgán rozhodovat v rámci správního řízení.
18. V duplice ze dne 2. 7. 2022 žalobce odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 4. 2022, č. j. Konf 7/2021-30, podle něhož ustanovení § 159 odst. 1 neobsahuje taxativní výčet. Napadené rozhodnutí žalovaného tak považuje za nezákonné.

19. Žalovaný ve vyjádření k duplice ze dne 9. 8. 2022 setrval na své předchozí argumentaci, že náhrada platu za čerpání dovolené je neoddělitelně spojena s čerpáním dovolené. Z usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 7/2021-30 pak podle něj nelze dovodit, že by se ve věcech náhrady za dovolenou mělo vést řízení ve věcech služby.

V. Posouzení věci soudem

20. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“). Z úřední povinnosti soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nelze věcně přezkoumat, neboť **je nicotné** (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).
21. Ze správního spisu vyplynuly pro věc tyto podstatné skutečnosti.
22. Žalobce oznámil dne 14. 11. 2019 Radě překážku mající za následek pozastavení výkonu služby, neboť byl jmenován asistentem soudce u Obvodního soudu pro Prahu 4 od 15. 11. 2019. Rada proto dne 15. 11. 2019 vydala rozhodnutí č. j. 09575-23/2016-ERU, kterým rozhodla o zařazení žalobce mimo výkon služby od 15. 11. 2019 podle § 65 odst. 1 zákona o státní službě.
23. Žalobce dne 15. 2. 2020 oznámil Radě plán čerpat dovolenou za kalendářní rok 2018 v celkové délce 24 pracovních dnů, neboť ze strany služebního orgánu mu nebylo do 30. 6. 2019 určeno čerpání dovolené za daný kalendářní rok. Dále žalobce Radě dne 9. 7. 2020 oznámil plán čerpat dovolenou za kalendářní rok 2019 v celkové délce 25 pracovních dnů, neboť ani za tento kalendářní rok mu ze strany služebního orgánu nebylo do 30. 6. 2020 určeno čerpání dovolené.
24. Služební orgán přípisem ze 28. 2. 2020 (ve vztahu k dovolené za rok 2018) a 15. 7. 2020 (ve vztahu k dovolené za rok 2019) sdělil žalobci, že nemá možnost čerpat dovolenou z důvodu zařazení mimo výkon služby. Následně dne 17. 1. 2021 podal žalobce k Radě žádosti o poskytnutí náhrady platu za dobu čerpání dovolené za kalendářní roky 2018 a 2019, které odůvodnil tím, že služebnímu orgánu čerpání dovolené v konkrétně uvedené dny oznámil. Rada vydala dne 12. 2. 2021 rozhodnutí č. j. 01278-3/2021-ERU (vztahující se k roku 2018) a č. j. 01277-3/2021-ERU (vztahující se k roku 2019), kterými nevyhověla žádostem žalobce o vyplacení náhrady.
25. Podle § 65 zákona o státní službě „[n]astanou-li po vzniku služebního poměru překážky, které mají za následek pozastavení výkonu služby, zařadí se státní zaměstnanec mimo výkon služby (odstavec 1). Po dobu zařazení podle odstavce 1 nepřísluší státnímu zaměstnanci plat (odstavec 2).“
26. V § 33 odst. 1 písm. i) zákona o státní službě je stanoveno, že *do služebního poměru nelze přijmout asistenta soudce nebo státního zástupce.*
27. Z § 103 zákona o státní službě dále vyplývá, že *„Dovolená státních zaměstnanců činí 5 týdnů v kalendářním roce; jinak se řídí § 211 písm. a) a b) a § 212 až 223 zákoníku práce (odstavec 1). Čerpání dovolené a dodatkové dovolené nařizuje písemně služební orgán (odstavec 2). Za dobu čerpání dovolené a dodatkové dovolené přísluší státnímu zaměstnanci náhrada platu ve výši průměrného výdělku (odstavec 3).“*
28. Podle § 159 odst. 1 zákona o státní službě se ustanovení o řízení ve věcech služby vztahují na rozhodování o „a) přijetí do služebního poměru, b) zařazení na služební místo, c) jmenování na služební místo představeného, d) **odměňování**, e) změně služebního poměru, f) kárné odpovědnosti, g) skončení služebního poměru, h) odbytném, i) odchodném, j) jmenování a

odvolání členem, k) povolení, l) náhradě nákladů podle § 110, m) zastavení poskytování úlev podle § 111.“ Odstavec 2 téhož ustanovení pak uvádí, že ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu o správním řízení se nevztahují na rozhodování o „a) jmenování na služební místo představeného a odvolání z tohoto služebního místa, pokud spadá do působnosti vlády, b) vyslání na služební cestu, c) zastupování státního zaměstnance nebo představeného, d) zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost, e) povolení pružného rozvržení služební doby, f) nařízení služební pohotovosti, služby přesčas nebo ve dnech pracovního klidu, g) povolení služebního volna, h) čerpání dovolené a dodatkové dovolené, i) prohlubování vzdělání, j) služebním hodnocení státního zaměstnance, k) stanovení platu, je-li předmětem rozhodnutí, l) odměně.“

29. Stěžejní otázkou v projednávané věci je, zda lze posuzování oprávněnosti nároku na náhradu platu za dobu čerpání dovolené služebním orgánem podřadit pod rozhodování o odměňování ve smyslu § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, na které se použijí ustanovení o řízení ve věcech služby a subsidiárně, v souladu s § 160 zákona o státní službě, také správní řád.
30. Z ustanovení § 144 odst. 1 zákona o státní službě vyplývá, že odměňování státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce, není-li zákonem o státní službě stanoveno jinak. Právo na odměnu za vykonanou práci vyplývá z čl. 28 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *„zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon.“* V zákoníku práce je odměňování upraveno v části šesté, přičemž zákon o státní službě upravuje odměňování při výkonu služby (tj. odchylky od zákoníku práce) v § 145 – 152.
31. Mezi složky platu patří kromě platového tarifu např. příplatek za službu v noční době, příplatek za službu v sobotu a v neděli nebo příplatek za vedení. Příplatek za službu v noční době nebo za službu v sobotu a v neděli nejsou upraveny samostatně v zákoně o státní službě, proto se jejich úprava řídí přímo zákoníkem práce. Oproti tomu příplatek za vedení je upraven speciálně v zákoně o státní službě. Za plat se naopak nepovažují *„další plnění poskytovaná v souvislosti se zaměstnáním, jako jsou například odstupné, náhrada mzdy, cestovní náhrady, výnosy z kapitálových podílů či odměny za výkon funkce ve statutárním orgánu zaměstnavatele.“* [viz PROCHÁZKA, Jan. § 109 In: VALENTOVÁ, Klára, PROCHÁZKA, a kol. Zákoník práce. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2020, marg. č. 4]. Náhrada platu za dobu čerpání dovolené tak netvoří složku platu.
32. Dovolená státních zaměstnanců se v souladu s ustanovením § 103 odst. 1 zákona o státní službě řídí zákoníkem práce. Ten ji upravuje v části deváté v § 211-223. Součástí úpravy dovolené je rovněž úprava týkající se náhrady za dovolenou. Podle § 222 zákoníku práce *„[z]aměstnanci přísluší za dobu čerpání dovolené náhrada mzdy nebo platu ve výši průměrného výdělku (odstavec 1). Zaměstnanci přísluší náhrada mzdy nebo platu za nevyčerpanou dovolenou pouze v případě skončení pracovního poměru (odstavec 2). Jestliže vznikne zaměstnanci právo na náhradu mzdy nebo platu za nevyčerpanou dovolenou nebo její část, tato náhrada přísluší ve výši průměrného výdělku (odstavec 3).“*
33. Z výše popsané struktury zákoníku práce je zřejmé, že náhradu platu za čerpání dovolené nelze podřadit pod odměňování zaměstnanců. Odměňování je totiž zakotveno v části šesté, zatímco dovolená, včetně náhrady platu za její čerpání, je upravena v části deváté. Pokud zákon o státní službě nemá vlastní specifickou úpravu náhrady platu, která by se odlišovala od zákoníku práce, nelze konstatovat, že by nárok státního zaměstnance na

náhradu platu za čerpání dovolené spadal pod řízení ve věcech služby ve smyslu § 159 odst. 1 zákona o státní službě. Náhrada platu za čerpání dovolené je neoddělitelně spjata s čerpáním dovolené, proto se na ni v souladu s § 159 odst. 2 písm. h) zákona o státní službě nevztahují ustanovení o řízení ve věcech služby ani ustanovení správního řádu.

34. Daný závěr plyne rovněž ze skutečnosti, že výše náhrady platu za čerpání dovolené je stanovena přímo zákonem (ve výši průměrného výdělku zaměstnance), což platí nejen pro státní zaměstnance. Služební orgán tak v případě čerpání dovolené a následné výplaty náhrady platu za ni, vychází z platu daného státního zaměstnance, o kterém již bylo rozhodnuto dříve podle § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě. V případě určení výše náhrady za čerpanou dovolenou tedy nedochází k „rozhodování“ o konkrétní výši dané náhrady, neboť složky platu daného státního zaměstnance jsou služebnímu orgánu známy. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že opačný postup (pokud by vznik nároku na náhradu platu za čerpání dovolené byl vázán na rozhodnutí služebního orgánu) by mohl vést ke svévoli služebního orgánu, krácení práv státních zaměstnanců, eventuálně k prodlení s výplatou náhrady.
35. Žalobce se mylí, přirovnává-li náhradu platu za čerpání dovolené k nároku za práci přesčas, u kterého služební orgán se žalobcem vedl správní řízení. Jak bylo popsáno výše (viz bod 31 shora), příplatek za službu přesčas spadá systematicky do odměňování zaměstnanců, přičemž zákon o státní službě v § 147 obsahuje speciální úpravu tohoto příplatku. Zmíněná úprava nevylučuje podpůrnou aplikaci § 127 zákoníku práce, který stanoví obecný postup při poskytování platu nebo náhradního volna za práci přesčas (tyto otázky totiž § 147 zákona o státní službě neupravuje). Je tak zřejmé, že v případě příplatku za službu přesčas jde o odměňování, na které se v souladu s § 159 odst. 1 písm. d) použijí ustanovení o řízení ve věcech služby. Oproti tomu náhrada za čerpání dovolené pojmově spadá pod dovolenou a její čerpání, tj. nerozhoduje se o ní ve smyslu § 159 odst. 1 zákona o státní službě.
36. Navíc soud upozorňuje, že ani při rozhodování o odměňování dle § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě nemusí vždy dojít k vydání správního rozhodnutí. Jak totiž uvedl Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 14. 2. 2022, č. j. 18 Ad 9/2020-126, ustanovení § 159 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě *„totiž říká jen tolik, že pokud služební orgán rozhoduje o odměňování, jde o řízení ve věcech služby. Neznamená to ovšem, že jakákoliv otázka související s odměňováním musí být projednána ve správním řízení.“* V případě řešeném městským soudem bylo předmětem věci nevyplacení platu z důvodu neomluvené absence žalobce. Městský soud konstatoval, že *„zákon o státní službě nikde výslovně nepředpokládá, že by mělo být automaticky formálně rozhodováno o nároku a konkrétní výši platu za každý jednotlivý měsíc trvání služebního poměru. To by ostatně bylo v praxi zcela nerealizovatelné. V tomto směru byly žalobci vystaveny výplatní pásy za příslušné měsíce (jsou součástí správního spisu), v nichž mu byla výše platu, na kterou mu vznikl nárok, sdělena. Na výši základního tarifu či příplatků se přitom v daném směru ničeho nezměnilo, plat toliko odpovídal (ne)vykonané práci.“*
37. Na základě výše uvedeného je soud ve shodě se žalovaným přesvědčen, že Rada neměla zahajovat a vést správní řízení o žalobcových žádostech ze dne 17. 1. 2021 o náhradu platu za čerpání dovolené dle § 144 správního řádu, neboť k tomu neměla žádné zákonné zmocnění. Se žalovaným však nelze souhlasit v posouzení, že dané pochybení služebního orgánu způsobilo nezákonnost vydaných rozhodnutí. Z níže uvedených důvodů je soud

přesvědčen, že nedostatek pravomoci služebního orgánu vedl k nicotnosti vydaných rozhodnutí, a to jak prvostupňového, tak odvolacího orgánu.

38. Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. platí, že *„zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“*
39. Nicotnost rozhodnutí je zakotvena v § 77 odst. 1 správního řádu, podle něhož je nicotné *„rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. 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.“* Odborná literatura a judikatura mezi vady způsobující nicotnost dále řadí absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nedostatek formy, nedostatek právního podkladu či absolutní absenci vůle správního orgánu rozhodnutí vydat (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/2010, POTĚŠIL, L a kol.: Správní řád. Komentář. 2 vydání. Praha: C. H. Beck, 2020). I podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je nedostatek pravomoci považován za důvod nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (viz například usnesení ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007 - 161, č. 1542/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS).
40. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, nicotné rozhodnutí *„není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní.“* Odvolací orgán má podle rozšířeného senátu povinnost zabývat se v rámci odvolacího řízení potencionální nicotností napadených rozhodnutí. V případě, že dospěje k závěru o nicotnosti napadeného rozhodnutí, je povinen vyjádřit onu nicotnost přímo ve výroku svého rozhodnutí.
41. Nedostatek pravomoci služebního orgánu vést správní řízení o žalobcově žádosti o náhradu platu za čerpání dovolené způsobil nicotnost rozhodnutí Rady z 12. 2. 2021. Pokud žalovaný na základě podaných odvolání zrušil prvostupňová rozhodnutí Rady podle § 90 písm. a) správního řádu pro nezákonnost, aniž by současně vyjádřil jejich nicotnost, je vadou nicotnosti stíženo rovněž napadené rozhodnutí žalovaného (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 153/2002-33, č. 273/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009-171, č. 2475/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 274/2016-8). *„Pokud je totiž nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, je nicotné i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2022, č. j. 5 Afs 1/2020-48).
42. Nutnost dodatečného odstranění nicotného rozhodnutí vyplývá z požadavku právní jistoty. *„Nemá-li být správním orgánem vůbec vydáváno správní rozhodnutí, pak správní*

orgán nemá pravomoc rozhodnutí vydat, bez ohledu na to, že má pravomoc s věcí naložit jinak. Spravomocným správním rozhodnutím se pojí významné účinky, jako je například závaznost pro účastníky a pro všechny správní orgány, případně i pro další osoby (§ 73 správního řádu). Bylo by proto v rozporu s právní jistotou, pokud by bylo takové „rozhodnutí“ jen prostřednictvím výkladu považováno za neformální úkon správního orgánu“ (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85). Z těchto důvodů soud z úřední povinnosti podle § 76 odst. 2 s. ř. s. kromě nicotnosti prvostupňových rozhodnutí Rady (výrok II.) vyslovil rovněž nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného (výrok I.).

43. Závěrem se vyjádřil k tomu, zda vůbec lze nárok na náhradu platu za čerpání dovolené podřadit pod veřejné subjektivní právo, kterému poskytují ochranu soudy ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.). Veřejné subjektivní právo lze chápat jako oprávnění, kterým normy veřejného práva umožňují občanu, mohl uplatnit jako svůj právní nárok u státu nebo jiného nositele veřejné moci provedení nebo zdržení se nějakého úkonu (HENDRYCH, Dušan a kol. Právníký slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.).
44. Pravomoc k projednávání pracovněprávních sporů (v nichž existuje spor mezi subjekty pracovněprávních vztahů) je svěřena soudům v občanském soudním řízení. Dle § 7 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, soudy v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Jak soud vyslovil výše, náhrada platu za čerpání dovolené nespadá pod řízení týkající se služby ve smyslu § 159 odst. 1 zákona o státní službě, v nichž jsou úkony vůči státnímu zaměstnanci ze strany služebního orgánu činěny vrchnostensky v rovině veřejného práva, ale pod oblast čerpání dovolené, u níž § 159 odst. 2 zákona o státní službě výslovně uvádí, že se na ni řízení ve věcech služby ani ustanovení o správním řízení nevztahují z důvodu, že v těchto ohledech se služební poměr významně neodlišuje od závislé činnosti. Nejedná se tedy o případ dotčení veřejných subjektivních práv žalobce, jehož nápravy by se bylo možno domáhat prostřednictvím žaloby ve správním soudnictví, ale o spor pracovněprávní. Oprávněnost žalobcova nároku na náhradu platu za čerpání dovolené tak musí posoudit soudy v občanském soudním řízení. Podaná správní žaloba tudíž není prostředkem k nápravě vytykánych pochybení služebního orgánu. Věcným posouzením žalobcova nároku na čerpání dovolené, potažmo na náhradu platu za čerpání této dovolené, se proto soud nemohl zabývat.
45. K usnesením č. j. 31 A 61/2020-33 a č. j. 31 A 141/2020-47 vydaným ve věci téhož žalobce soud dodává, že v nich soud v rámci nosných důvodů rozhodnutí nevyslovil, že by náhrada platu za čerpání dovolené spadala pod odměňování, pro které se použijí ustanovení o řízení ve věcech služby. Nosným důvodem těchto usnesení bylo konstatování, že v daných věcech napadená sdělení Rady ze dne 28. 2. 2020, resp. 15. 7. 2020 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a není možné proti nim brojit žalobou proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Přestože ve zmiňovaných usneseních senát 31 v teoretické rovině vyhodnotil postup Rady jako možnou nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s. či zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., nyní posuzující senát je přesvědčen, že žalobcův nárok na náhradu za čerpání dovolené je soukromoprávní, což vysvětlil výše v bodech 43 – 44 rozsudku).
46. Vzhledem k závěru o soukromoprávní povaze žalobcova nároku soud nevyzýval žalobce ke změně petitu ve smyslu § 87 s. ř. s. Je totiž přesvědčen, že nevyplacení náhrady platu za

čerpání dovolené pro absenci zásahu do veřejného subjektivního práva žalobce nemůže být zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.

47. Závěry žalobcem zmiňovaného usnesení č. j. Konf 7/2021-30 o tom, že § 159 zákona o státní službě neobsahuje taxativní výčet případů, ve kterých je rozhodováno ve věcech služby, v nyní posuzované věci nejsou aplikovatelné. Žalobcův nárok totiž lze podřadit pod věci týkající se čerpání dovolené ve smyslu § 159 odst. 2 písm. h) zákona o státní službě, na něž se ustanovení o řízení ve věcech služby (ani ustanovení správního řádu) nepoužijí.

VI. Závěr a náklady řízení

48. Na základě výše uvedeného soud pro absolutní nedostatek pravomoci podle § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného (výrok I.), jakož i nicotnost obou prvostupňových rozhodnutí Rady ze dne 12. 2. 2021.
49. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vyslovení nicotnosti rozhodnutí (tj. jejich odklizení na základě podané žaloby) lze považovat za úspěch žalobce ve věci, proto soud přiznal žalobci nárok na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. V daném případě se jedná o náhradu zaplaceného soudního poplatku za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 24. října 2022

Mgr. Milan Procházka v. r.
předseda senátu