



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jířího Pally v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, proti žalovanému: **ředitel Hasičského záchranného sboru Olomouckého kraje**, se sídlem Schweitzerova 91, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2007, č. j. HSOL - 2 - 80/PAM - 2007, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 277/2007 - 37, ve znění opravného usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 6. 2008, č. j. 22 Ca 277/2007 - 44,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 277/2007 - 37, ve znění opravného usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 6. 2008, č. j. 22 Ca 277/2007 - 44, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností namítal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 22. 5. 2008, č. j. 22 Ca 277/2007 - 37, jímž byla prohlášena nicotnost jeho rozhodnutí ze dne 12. 6. 2007, č. j. HSOL - 2 - 80/PAM - 2007. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele kanceláře ředitele Hasičského záchranného sboru Olomouckého kraje ze dne 27. 2. 2007, č. j. HSOL - 17 - 467/PAM - 2007, o zápočtu dob rozhodných pro nárok na výsluhový příspěvek.

V žalobě podané proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že považuje rozhodnutí stěžovatele za nezákonné, neboť do doby rozhodné pro výsluhové nároky mu nebyla započtena doba výkonu základní vojenské služby v rozsahu 2 let a dále doba tzv. další služby v délce 3 let a 9 měsíců a 15 dní, kterou žalobce vykonával při studiu vojenské vysoké školy.

Jak již bylo předznamenáno, krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost. Svůj 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 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., 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.

Krajský soud dále 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. Dle § 2 odst. 1 zákona o HZS 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 Hasičského záchranného sboru nejsou žádným zákonem určeny. Výkladem citovaných ustanovení v kontextu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod krajský soud dospěl k závěru, že generální ředitel Hasičského záchranného sboru může delegovat svou věcnou příslušnost rozhodovat v prvním stupni ve věcech služebního poměru jen a 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 krajskému soudu známý pokyn generálního ředitele Hasičského záchranného sboru, který generálnímu řediteli a vedoucím organizačních částí Hasičského záchranného sboru svěřuje pravomoc jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru (pokyn č. 22/2006 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele HZS ČR, ve znění pokynu č. 24/2007; podle čl. 10 písm. w/ citovaného pokynu je věcná příslušnost rozhodovat ve věcech služebního poměru delegována na ředitele kanceláře krajského ředitele). 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 dle § 224 služebního zákona ve vztahu k příslušníkovi zařazenému v hasičském záchranném sboru kraje, který není ředitelem kanceláře krajského ředitele, je pouze 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 dle § 76 odst. 2 s. ř. s. i bez návrhu.

Stěžovatel svou kasační stížnost 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 pro řízení ve věcech služebního poměru v části dvanácté, 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 Hasičského záchranného sboru Olomouckého 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 Hasičského záchranného sboru podle stěžovatele 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 podle názoru stěžovatele 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 jako příklad § 2 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb., ve znění zákona č. 362/2003 Sb., v němž je stanoveno, že Hasičský záchranný sbor tvoří generální ředitelství, hasičské záchranné sbory kraje a Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku - Místku. Z této poznámky ovšem, jak se stěžovatel domnívá, *expressis verbis* nevyplývá, jaké jsou organizační části v rámci Hasičského záchranného sboru. Služební zákon přitom tyto části nevymezuje 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 Hasičského záchranného sboru schvaluje podle vládou schválené systemizace ministr vnitra. Generální ředitel Hasičského záchranného sboru tak navrhuje ministru vnitra i organizační části bezpečnostního sboru. Současnou organizační strukturu navrženou generálním ředitelem Hasičského záchranného sboru 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 Hasičského záchranného sboru 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 Hasičského záchranného sboru a vedoucích organizačních částí Hasičského záchranného sboru jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru č. 22/2006 Sbírky interních aktů řízení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR, ve znění pokynu č. 24/2007 téže sbírky, jakožto závazný interní akt řízení. Stěžovatel

konečně 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 Hasičského záchranného sboru o každém jednotlivém příslušníkovi a ve druhém stupni ministr vnitra, a to proto, že podle názoru krajského soudu lze delegovat pravomoci pouze podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o HZS. Stěžovatel se proto s tímto názorem soudu neztotožnil a považuje za správné, aby organizační části podle potřeby a zejména schválené systemizace, resp. organizační struktury Hasičského záchranného sboru, byly stanoveny vnitřními normativy. Tyto části pak nelze ztotožňovat s vymezením Hasičského záchranného sboru uvedeným v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o HZS. Z těchto důvodů považuje stěžovatel napadený rozsudek krajského soudu za chybně odůvodněný a založený na nesprávném právním posouzení. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

S ohledem na podstatu kasačních námitek Nejvyšší správní soud upouští od rekapitulace obsahu správního a soudního spisu a konstatuje, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Z kasační stížnosti je možné dovodit, že stěžovatel uplatňuje důvod kasační stížnosti uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a). Nejvyšší správní soud za této situace napadený rozsudek v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. 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. (k tomu např. srov. 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 též „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 nález 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**; ledaže takové rozhodnutí 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 Hasičského záchranného sboru 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.

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 České republiky) 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. Stejným 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 pravomocí vést určité typy řízení jako správní orgány je poměrně komplikovaná. Jakýmsi 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 Hasičského záchranného sboru 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 ředitel 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 neobsahuje služební zákon žádná další

¹ Příkladem může být kupř. určení kompetentních 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.

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). Služební zákon zde tedy svěřuje originárně pravomoc k rozhodování věcí služebních poměrů „řadových“ příslušníků bezpečnostních sborů řediteli toho kterého bezpečnostního sboru, a odvození 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 strukturu HZS ČR, která je uvedena 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 Hasičského záchranného sboru 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 Hasičského záchranného sboru měly být jedinými „organizačními částmi“ podle ustanovení § 2 odst. 1 služebního zákona, 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 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 strážní 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 „útvář“ (§ 3 zákona č. 283/1991 Sb., § 6 zákona č. 278/2008 Sb.) a svěřují ministru 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 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 příslušník 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 Hasičský záchranný sbor 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 strukturální úseky těchto organizačních částí stanovené na základě aktů řízení vydávaných generálním ředitelem Hasičského záchranného sboru (např. územní odbory HZS, jednotky HZS, či úseky krajských ředitelství HZS). 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. Rozhodování ve věcech služebního poměru je tak 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 Hasičského záchranného sboru ČR ze dne 22. 12. 2006, č. 22/2006 Sbírký interních aktů řízení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR, ve znění pokynu č. 24/2007 též Sbírký, kterým se stanoví pravomoci generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR a vedoucích organizačních částí Hasičského záchranného sboru 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 další služební funkcionáře. Konkrétně pravomoc rozhodovat ve věcech zápočtu dob pro účely výsluhových nároků příslušníků Hasičského záchranného sboru 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 nadřazený 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 služebního zákona, přičemž toto pravidlo není obsaženo ani v novelizujícím pokynu ze dne 23. 4. 2007, č. 24/2007 Sbírký interních aktů řízení generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR, avšak z 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 dovedl, nevidí žádnou zákonnou překážku v tom, aby na tyto služební funkcionáře (jímž pokyn generálního ředitele Hasičského záchranného sboru svěčuje 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 služebního zákona, jímž je decentralizace pravomoci jednat a rozhodovat jménem Hasičského záchranného sboru na hierarchicky níže postavené služební funkcionáře, než je generální ředitel. 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 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.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. března 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu