



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdičky a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langášky a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Mgr. R. S.**, zastoupeného JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **ředitel Krajského ředitelství policie Pardubického kraje**, se sídlem Na Spravedlnosti 2516, Pardubice, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ve věcech služebního poměru ze dne 19. července 2012, č. j. ŘŘ-239/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 3. dubna 2013, č. j. 52 A 49/2012 - 85,

takto:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 3. dubna 2013, č. j. 52 A 49/2012 - 85, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ředitele Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ze dne 19. července 2012, č. j. ŘŘ-239/2012, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 23 488 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta, se sídlem Vodičkova 709/33, 110 00 Praha 1, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I.

Vymezení případu

[1] Dne 25. září 2009 byl žalobce zapsán ke studiu do 1. ročníku navazujícího magisterského studijního programu specializace v pedagogice, oboru sociální pedagogika, uskutečňovaného na Fakultě humanitních studií Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

[2] Oznámením ředitele Krajského ředitelství Policie Východočeského kraje ve věcech služebního poměru č. VS-6373/2009 ze dne 30. září 2009 (dále jen „oznámení ze dne

30. září 2009“) byl žalobce podle § 73 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“ nebo „služební zákon“) vyslán ke studiu při výkonu služby na Fakultě humanitních studií Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně.

[3] V průběhu studia v období od 9. října 2009 do 17. června 2010 podal žalobce 14 žádank o udělení služebního volna s poskytnutím služebního příjmu v konkrétních dnech. Žalobci byla celkem poskytnuta náhrada služebního příjmu v celkové výši 35 501 Kč.

[4] Přípisem ze dne 20. prosince 2010 požádal žalobce o „ukončení dohody ke studiu“ podle § 73 odst. 2 písm. b) zákona o služebním poměru ke dni 18. června 2010 s odůvodněním, že od uvedeného data žalobce již nežádal o udělení služebního volna při studiu s poskytnutím služebního příjmu. Oznámením č. ŘŘ-1845/2010 ze dne 22. prosince 2010 (dále jen „oznámení ze dne 22. prosince 2010“) „ukončil“ ředitel Krajského ředitelství policie Pardubického kraje studium žalobce při výkonu služby na jeho vlastní žádost ke dni 22. prosince 2010.

[5] Dne 23. května 2011 žalobce vykonal poslední část státní závěrečné zkoušky daného studijního programu. Ke dni 30. června 2011 byl žalobce na vlastní žádost rozhodnutím náměstka ředitele Krajského ředitelství policie Pardubického kraje pro vnější službu ze dne 28. dubna 2011 č. VS-12/2011 propuštěn ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. m) zákona o služebním poměru.

[6] Rozhodnutím náměstka ředitele pro vnější službu Krajského ředitelství policie Pardubického kraje ve věcech služebního poměru č. VS-1056/2011 ze dne 7. prosince 2011 (dále jen „rozhodnutí prvostupňového orgánu“) byla žalobci podle § 74 zákona o služebním poměru stanovena povinnost uhradit poměrnou část nákladů spojených s vysokoškolským studiem ve výši 21 148 Kč. Doba počátku studia byla tímto rozhodnutím stanovena ke dni 9. září 2009 a doba ukončení studia byla stanovena ke dni 22. prosince 2010. Splněná část závazku proto byla celkem 190 dní z celkových 470.

[7] Proti rozhodnutí prvostupňového orgánu podal žalobce odvolání, v němž namítal, že pojem „doba odpovídající době trvání studia“ by měla být vykládána jako doba faktického poskytování služebního volna. Rozhodnutí náměstka ředitele by mělo být jako nicotné zrušeno. Ředitel Krajského ředitelství policie Pardubického kraje (dále též „odvolací orgán“) o odvolání rozhodnutím ze dne 19. července 2012 č. ŘŘ 239/2012 rozhodnutí prvostupňového orgánu změnil a uložil žalobci povinnost uhradit poměrnou část nákladů spojených s vysokoškolským studiem ve výši 33 433 Kč. Odvolací orgán dospěl k právnímu závěru, že doba odpovídající době trvání studia započala dne 25. září 2009 (dnem zápisu žalobce ke studiu) a skončila dne 23. května 2011 (dnem složení státní závěrečné zkoušky). V tuto chvíli započala povinnost žalobce setrvat ve služebním poměru. Nesplněná část závazku proto činila 568 dní. Oznámení služebního funkcionáře ze dne 22. prosince 2010 pro posouzení předmětné věci není podle odvolacího orgánu právně relevantní, neboť nebylo vydáno na zákonném podkladě.

[8] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, která byla rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice (dále jen „krajský soud“) ze dne 3. dubna 2013 č. j. 52 A 49/2012-85 zamítnuta.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 3. dubna 2013 č. j. 52 A 49/2012-85 (dále jen „napadený rozsudek“) z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že rozhodnutí prvostupňového orgánu bylo nepřezkoumatelné, nesrozumitelné a nedostatečně odůvodněné. V řízení před prvostupňovým orgánem byly přítomné vady, proto mělo být ve smyslu § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru odvolacím orgánem zrušeno a řízení zastaveno. Odvolací orgán rozhodnutí prvostupňového orgánu přezkoumal z hlediska stanovení doby studia a po provedeném doplnění náležitostí změnil výši povinné úhrady, čímž porušil § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru.

[11] Podstatou další námitky stěžovatele tvořil nesouhlas s právním posouzením povahy oznámení ze dne 30. září 2009, kterým služební funkcionář vyslal stěžovatele ke studiu při výkonu služby, a oznámení ze dne 22. prosince 2010, kterým služební funkcionář „ukončil“ studium stěžovatele, tj. fakticky ukončil poskytování služebního volna stěžovateli. Stěžovatel namítal, že k těmto aktům krajský soud, přestože jsou svou povahou totožné, přistoupil zcela odlišně; zatímco první oznámení považoval materiálně za rozhodnutí, to druhé označil za irelevantní, neboť se o rozhodnutí nejedná.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. dubna 2013 ztotožnil se závěry rozsudku krajského soudu. Žalovaný uvedl, že postup dle § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru, při kterém by žalovaný uvedené rozhodnutí zrušil a dané řízení zastavil, není namístě. K takovému postupu by byl odvolací orgán oprávněn přistoupit např. tehdy, pokud by zjistil, že nedošlo k uváděným skutkovým okolnostem, nebo pokud by takový důvod v průběhu řízení odpadl. K námitce porušení § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru uvedl žalovaný, že řízení ve věcech služebního poměru je jako správní řízení *sui generis* ovládáno principem jednoty řízení, jehož součástí je rovněž řízení odvolací. V uvedeném případě přezkoumal odvolací orgán zákonnost v celém rozsahu a doplnil řízení o podklady relevantní k určení doby studia.

[13] K rozdílnému právnímu posouzení povahy oznámení ze dne 30. září 2009 a oznámení ze dne 22. prosince 2010 žalovaný uvedl, že oznámením ze dne 30. září 2009 vyslovil služební funkcionář souhlas s čerpáním služebního volna podle § 73 odst. 2 zákona o služebním poměru, jde tedy o vztah mezi bezpečnostním sborem a příslušníkem, který má oporu ve služebním zákoně. Naproti tomu oznámení ze dne 22. prosince 2010 nemá oporu v žádném zákonném ustanovení a není právně relevantní.

[14] V replice k vyjádření žalovaného ze dne 29. srpna 2013 uvedl stěžovatel, že podkladem pro napadené rozhodnutí žalovaného bylo oznámení ve věcech služebního poměru, tj. rovněž akt, který nebyl vydán po provedeném řízení v souladu s § 181 zákona o služebním poměru. K oběma rozhodnutím by tak mělo být přistupováno stejně.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., byv vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady dle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Nejvyšší správní soud nejprve z pohledu systematiky přikročil k vypořádání námitek stěžovatele spadajících pod důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. b). s. ř. s. Tento skutkový důvod stěžovatel sice výslovně neoznačil, spadají však do něj námitky, ve kterých stěžovatel namítá porušení zásady dvojinstančnosti řízení (§ 190 odst. 8 zákona o služebním poměru) a překročení rozsahu odvolacích námitek (§ 190 odst. 7 zákona o služebním poměru).

[17] K zásadě dvojinstančnosti správního řízení nutno předeslat, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá závěr, že absence dvojinstančnosti správního řízení v zákonné úpravě bez dalšího její protiústavnost nezakládá [srov. např. nálezy Ústavního soudu: nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. dubna 2005 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.) či nálezy sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. října 2004 (N 149/35 SbNU 83)]. Z Listiny ani z Ústavy nelze dle Ústavního soudu „právo na odvolání“ ve správním řízení dovodit. Až pokud se zákonodárce rozhodne tento opravný prostředek v právním řádu zakotvit, vztahují se na něj kautely práva na jinou právní ochranu, mezi něž patří i požadavek legitimního očekávání účastníků, že orgány státu budou jednat způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[18] V minulosti judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla sice k závěru, že možnost změny rozhodnutí samotným služebním funkcionářem v odvolacím řízení je podmíněna zásadou dvojinstančnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ads 134/2012-47 ze dne 27. února 2013). Tento rozsudek se však týkal právní úpravy odvolání ve věcech služebního poměru účinné do 31. prosince 2006, neboť § 133 odst. 4 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků policie České republiky, účinného do 31. prosince 2006, odvolacímu orgánu umožňoval rozhodnutí zrušit a věc vrátit služebnímu funkcionáři k novému projednání a rozhodnutí. S účinností do 1. ledna 2007 však byla přijata nová úprava ve formě zákona o služebním poměru. Podle § 190 odst. 8 *in fine* zákona o služebním poměru má odvolací orgán možnost napadené prvostupňové rozhodnutí buď změnit, anebo zrušit a řízení zastavit; „jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.“ To, že zrušení předmětného rozhodnutí a jeho vrácení prvostupňovému orgánu služební zákon nepřipouští, zmiňuje též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. března 2010 č. j. 3 Ads 112/2009-53, který v odůvodnění svého rozhodnutí citoval již krajský soud: „*citace § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru je zřejmé, že odvolací orgán má pouze tři možnosti, jak o podaném odvolání rozhodnout: buď jej zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit, nebo rozhodnutí změnit, anebo jej zrušit a řízení zastavit.*“

[19] Zákonodárce tak v novém zákoně o služebním poměru výslovně vyloučil možnost služebního funkcionáře rozhodujícího o odvolání napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení. Zákon tedy v podstatě eliminoval dvojinstančnost řízení ve věcech služebního poměru a připustil situaci, že účastník řízení může změnou rozhodnutí služebního funkcionáře v odvolacím řízení, která by byla v jeho neprospěch, přijít o možnost brojit proti takové změně rozhodnutí prostřednictvím řádného opravného prostředku. Taková právní úprava z důvodů výše uvedených nepřijatelná není. Zrušení napadeného rozhodnutí je možné jen v kombinaci se současným zastavením řízení odvolacím orgánem, tzn. pokud napadené prvostupňové rozhodnutí trpí takovými vadami, které mají ve smyslu § 179 neodstranitelný charakter. Jak správně uvedl žalovaný, zastavení řízení přichází v úvahu, pokud by např. vyšlo najevo, že k uváděným skutkovým okolnostem vůbec nedošlo, pokud by takový důvod v průběhu prvostupňového či odvolacího řízení odpadl či řízení by bylo právně nepřijatelné. Pro jiné vady než vady neodstranitelného charakteru ve smyslu § 179 zákona o služebním poměru nelze v odvolacím řízení rozhodnutí zrušit a řízení zastavit.

[20] V nyní projednávaném případě lze přisvědčit názoru žalovaného, že taková situace nenastala. Skutková zjištění prvostupňového orgánu prokazovala, že stěžovateli bylo poskytováno služební volno při studiu s poskytnutím služebního příjmu a že stěžovatel byl ze služebního poměru na vlastní žádost propuštěn, aniž by závazek vyplývající z § 74 zákona o služebním poměru v celém rozsahu splnil. Prvostupňový orgán výslovně uvedl, jaké skutečnosti při svém rozhodování považoval za rozhodné, poukázal na § 74 zákona o služebním poměru, jenž byl právním podkladem pro uložení povinnosti k úhradě poměrné výše nákladů, uvedl výši poskytnutých nákladů na studium, délku závazku stěžovatele setrvat ve služebním poměru (470 dní) a jeho nesplněnou část (280 dní), jejichž poměrem byla výše nákladů poměrně zkrácena. Rozhodnutí prvostupňového orgánu nebylo nesrozumitelné, neboť z něj jasně vyplývalo, na základě jakých úvah a jak prvostupňový orgán rozhodl. Stanovení výše nákladů nebylo nesrozumitelné ani samotnému stěžovateli, který s ní v odvolání rozsáhle polemizoval. Žalovaný tedy postupoval zcela v souladu se zákonem a zásadou jednotnosti řízení o služebním poměru, pokud nesprávné úvahy prvostupňového orgánu přehodnotil, chybějící podklady doplnil, seznámil s nimi stěžovatele a poté na základě nově zjištěného skutkového stavu rozhodnutí prvostupňového orgánu změnil.

[21] Další námitka stěžovatele spočívala v nesouhlasu s překročením rozsahu odvolacích námitek v rozporu s § 190 odst. 7 zákona o služebním poměru („stěžovatel se v odvolání domáhal „pouze“ zrušení rozhodnutí pro procesní vady, nikoliv změny rozsahu a výše úhrady nákladů“). K uvedenému Nejvyšší správní soud uvádí, že tato námitka nebyla v uvedené podobě uplatněna před krajským soudem. Před krajským soudem stěžovatel naopak tvrdil, že odvolací orgán nepřezkoumal zákonnost v celém rozsahu, ač tak učinit měl. Jako nová skutečnost je proto uvedená námitka dle § 109 odst. 5 s. ř. s. v řízení o kasační sůžnosti nepřijatelná.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) v řízení před správním orgánem shora vytýkanou vadu porušení § 190 odst. 8 zákona o služebním poměru neshledal. Závěry krajského soudu proto z tohoto pohledu obstojí.

[23] Poslední kasační námitka, kterou lze podřadit pod kasační důvod v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívala v nesouhlasu s rozdílným právním posouzením povahy oznámení ze dne 30. září 2009, kterým služební funkcionář vyslal stěžovatele ke studiu při výkonu služby, a oznámení ze dne 22. prosince 2010, kterým služební funkcionář „ukončil“ studium stěžovatele.

[24] Poskytování služební volna při studiu s poskytnutím služebního příjmu upravuje § 73 zákona o služebním poměru. Dle § 73 odst. 2 zákona o služebním poměru „*příslušníkovi lze na jeho žádost udělit služební volno při studiu při výkonu služby na střední škole, vyšší odborné škole nebo vysoké škole, které je nezbytné pro výkon služby, a to na dobu trvání studia.*“ Následná povinnost spojená s čerpáním služební volna je upravena v § 74 odst. 1: „*příslušník, kterému bylo poskytnuto služební volno podle § 73 odst. 2, je povinen setrvat po ukončení studia ve služebním poměru po dobu odpovídající době trvání studia.*“ Dle § 74 odst. 2 „*nesplní-li příslušník povinnost setrvat ve služebním poměru po dobu uvedenou v odstavci 1, je povinen uhradit bezpečnostnímu sboru náklady spojené se studiem nebo studijním pobytem.*“ Dle odstavce 4 „*splní-li příslušník povinnost setrvat ve služebním poměru jenom zčásti, úhrada nákladů spojených se studiem se poměrně snižuje.*“ Služební zákon rovněž stanoví, že na udělování služební volna s poskytnutím služebního příjmu se nevztahuje řízení ve věcech služebního poměru [srov. § 171 písm. j) služebního zákona].

[25] Z této poněkud nesrozumitelně formulované právní úpravy nelze na první pohled doslovným výkladem seznat, zda je služební funkcionář oprávněn libovolně rozhodovat o každé žádosti studujícího příslušníka ve vztahu ke každému jednotlivému dni nezbytnému pro studium, či zda má oprávnění rozhodnout fakultativně pouze poprvé a poté po dobu

příslušníkova studia je povinen rozhodovat konzistentně a pro studujícího příslušníka předvídatelným způsobem. Komentářová literatura ve vztahu k § 73 odst. 2 a § 74 zákona o služebním poměru vyvozuje konstrukci, dle které služební funkcionář může nejprve fakultativně na žádost příslušníka vydat rámcové rozhodnutí o poskytování úlev při studiu, které má v podstatě charakter souhlasu služebního funkcionáře se studiem příslušníka za účelem využití získané kvalifikace ve službě. Až vydáním rozhodnutí o poskytování úlev následně vznikne limitovaný nárok příslušníka čerpat práva stanovená § 73 odst. 2 tak, že příslušníkovi bude udělováno služební volno jednotlivě, např. prostřednictvím podpisu žádanky na příslušném tiskopise (s omezením dle § 73 odst. 3 *in fine*). Vydáním rozhodnutí o poskytnutí služebních úlev vznikne rovněž povinnost příslušníka plnit závazky obsažené v § 74 (srov. TOMEK, Petr. *Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2012, str. 242 a násl.). Jak vyplývá např. z vyjádření žalovaného k žalobě na č. l. 32 a násl. spisu krajského soudu, využívá tuto konstrukci i praxe, která obsahové rozhodnutí o poskytování úlev vydává ve formě souhlasů se studiem či ve formě oznámení (srov. č. l. 35 spisu krajského soudu), jak se stalo i v tomto případě.

[26] Tento výklad ostatně není překvapivý, neboť se opírá též o historii příslušné právní úpravy. V právní úpravě účinné do 31. prosince 2006 byl v § 64 zákona o služebním poměru příslušníků policie České republiky zakotven institut dohody o rozšíření nebo zvýšení vzdělání, po jejímž uzavření byl příslušník oprávněn čerpat studijní volno v rozsahu § 25 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 287/2002 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti služebního poměru příslušníků Policie České republiky. Dle důvodové zprávy k zákonu o služebním poměru (Poslanecká sněmovna, IV. volební období 2002-2006, tisk č. 256/0) byla nová právní úprava „*v zájmu potlačení smluvních prvků služebního poměru a vytvoření klasického veřejnoprávního vztahu ... postavena na principu rozhodování bezpečnostního sboru na žádost, a to i v případě zvyšování a rozšiřování vzdělání. Bude-li příslušníkovi na žádost umožněno zvýšení nebo rozšíření vzdělání poskytnutím služebního volna, případně dalším plněním ze strany bezpečnostního sboru, bude příslušník povinen setrvat ve služebním poměru po stanovenou dobu nebo uhradit náklady vynaložené na jeho studium.*“

[27] Ze znění a účelu § 73 odst. 2 zákona o služebním poměru tedy vyplývá, že k tomu, aby příslušníkovi mohlo být udělováno služební volno při studiu, musí dojít k naplnění nezbytného předpokladu ve formě rozhodnutí služebního funkcionáře o poskytování studijních úlev. Pokud však má platit tento výklad, je otázkou, zda toto „rámcové“ rozhodnutí o poskytování úlev při studiu spadá pod výluky § 171 písm. j) služebního zákona, podle něhož se řízení ve věcech služebního poměru „*nevztahuje na udělování služebního volna s poskytnutím služebního příjmu*“. Na tuto otázku je přitom třeba odpovědět na prvním místě, neboť na tom závisí posouzení povahy obou oznámení ze dne 30. září 2009 a ze dne 22. prosince 2010, k čemuž směřuje kasační námitka stěžovatele.

[28] Nejvyšší správní soud o této otázce uvažil následovně. Účelem procesní úpravy řízení ve věcech služebního poměru, včetně nejrůznějších procesních garancí a opravných prostředků, je rozhodování zejména o subjektivních právech a povinnostech účastníků řízení vyplývajících z hmotněprávních předpisů. Komentářová literatura v souladu s tímto vymezením charakterizuje výluky z řízení ve věcech služebního poměru podle § 171 zákona o služebním poměru tak, že jde vesměs o rozhodování, jež směřuje ke způsobu výkonu služby a určení času a místa, v němž má být služba vykonávána, resp. rozhodování, jež má povahu rozkazu vedoucího příslušníka (srov. TOMEK, str. 450). Tato charakteristika platí typicky pro rozhodování o vyslání na služební cestu, nařízení služební pohotovosti, vyslání na ozdravný pobyt, rozvržení doby služby v týdn, nařízení služby přesčas, určení nástupu dovolené a odvolání z ní, méně již pro přijímací řízení a služební hodnocení, kde je však důvod výluky zřejmě jiný (přijímací řízení předchází vzniku

služebního poměru a služební hodnocení samo o sobě žádným rozhodováním o právech a povinnostech příslušníka nemí).

[29] Pokud jde o udělování služebního volna s poskytnutím služebního příjmu, je povaha tohoto rozhodování složitější. Do tohoto rozhodování spadá podle hlavy IV části třetí služebního zákona i poskytování služebního volna při studiu (§ 73 a 74), o něž jde v tomto případě. Pokud jde o úzce pojiímané rozhodnutí o udělení služebního volna na konkrétní den a čas, šlo by nepochybně o rozhodování o způsobu, místě a času výkonu služby, vyloučeného z ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru podle § 171 služebního zákona. Zmíněné rámcové rozhodnutí o žádosti příslušníka o poskytování služebního volna při studiu (studijních úlev) se naopak této charakteristice z důvodů uvedených výše v odstavcích 25 a 26 odůvodnění tohoto rozsudku vzpírá. Tímto rozhodnutím se totiž ještě neuděluje studijní volno na konkrétní dny a v konkrétním rozsahu, toliko se jím vytváří předpoklad pro jeho čerpání, resp. určuje se jím *pro futuro* režim posuzování nároků příslušníka na udělení konkrétního studijního volna s poskytnutím služebního příjmu, který byl podle dřívější právní úpravy předmětem tzv. kvalifikační dohody. Byť na vyhovění žádosti nemá příslušník právní nárok (jde o zvyšování kvalifikace v rámci kariérního růstu v bezpečnostním sboru, bez vztahu k aktuálně zastávanému služebnímu místu), v případě, že služební funkcionář žádosti vyhová, vznikají účastníkům nově významná vzájemná subjektivní práva a povinnosti vyplývající z hmotného práva: na straně bezpečnostního sboru je to povinnost umožnit příslušníku studium udělováním studijního volna v konkrétních dnech či časech až do maximálně stanoveného rozsahu podle § 73 odst. 2 a 3, nebrání-li tomu překážky na straně bezpečnostního sboru [na toto rozhodování se již vyluka dle § 171 písm. j) zákona o služebním poměru nepochybně plně vztahuje], na straně příslušníka povinnost setrvat po ukončení studia ve služebním poměru po stanovenou dobu, anebo zaplatit poměrnou část nákladů spojených se studiem (§ 74 zákona o služebním poměru); ta přitom může být značná (srov. maximální částky v § 74 odst. 3 zákona o služebním poměru).

[30] V této souvislosti je vhodné připomenout též úmysl zákonodárce vyjádřený ve výše citované důvodové zprávě, tj. zavést klasický veřejnoprávní vztah rozhodování o žádosti příslušníka, na něž je navázán vznik dalších práv a povinností. Byl-li dosavadní smluvní režim, v němž mohly být nejrůznější aspekty a detaily vzájemných práv a závazků individuálně a vhodně upraveny dohodou smluvních stran, nahrazen režimem vrchnostenským, nelze dospět k závěru, že úmyslem zákonodárce bylo učinit tak jednostranně bez příslušných procesních garancí, alespoň tedy nic takového z důvodové zprávy ani textu zákona neplyne. Naopak, důvodová zpráva hovoří jednoznačně o „*rozhodování na žádost*“. Konečně nutno poukázat i na to, že rozhodování o udělování služebního volna *bez* poskytnutí služebního příjmu, jakkoli je také fakultativní, resp. nenárokové (§ 76 služebního zákona), výslovně z režimu řízení ve věcech služebního poměru vyloučeno není [§ 171 písm. j) služebního zákona *a contrario*].

[31] Nejvyšší správní soud proto – i s ohledem na obecnou interpretační zásadu restriktivního výkladu zákonných výjimek – konstatuje, že rozhodování o žádosti příslušníka o poskytování služebního volna při studiu (studijních úlev) není vyloučeno z řízení ve věcech služebního poměru podle části dvanácté služebního zákona, oproti rozhodování o udělení služebního volna na konkrétní studijní dny [§ 171 písm. j)]. Logicky pak, přestože zákon o ukončení režimu poskytování služebního volna při studiu (studijních úlev) nic nestanoví, nutno dospět k závěru, že i o takové (byť zákonem nepředvídané) žádosti musí být rozhodnuto v řízení ve věcech služebního poměru podle části dvanácté služebního zákona, a to již jen z toho důvodu, že žádnou takovou výlukou služební zákon nezná. V pravomoci služebního funkcionáře je totiž rozhodování o žádosti příslušníka, v níž se domáhá výroku, kterým se mají založit, změnit nebo zrušit práva anebo povinnosti příslušníka nebo kterým se má prohlásit, že tento účastník má určitá práva a povinnosti (srov. § 181 odst. 1 zákona o služebním poměru). To, zda má nebo nemá příslušník

zákonný nárok, anebo zda se domáhá něčeho, co zákon nepřipouští, již není otázka pravomoci služebního funkcionáře, nýbrž důvodnosti žádosti, jež se promítne do výroku rozhodnutí.

[32] S vědomím těchto výkladových východisek přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení kasační námitky vůči tomu, jak krajský soud nahlížel na ona oznámení služebních funkcionářů žalovaného vymezujících počátek a konec režimu poskytování služebního volna při studiu.

[33] Pokud jde o „*oznámení ze dne 30. září 2009*“, jímž bylo „*oznámeno, že dnem 9. září 2009 byl [stěžovatel] vyslán ke studiu*“ s tím, že „*den nástupu studia je 25. září 2009*“, lze je ve shodě s krajským soudem považovat podle jeho obsahu, tj. materiálně, za rozhodnutí o poskytování studijních úlev. Z uvedeného oznámení vyplývá vůle služebního funkcionáře vyjádřit souhlas se studiem stěžovatele pro účely služby a přijmout jménem bezpečnostního sboru závazek poskytovat stěžovateli služební volno podle § 73 odst. 2 zákona o služebním poměru. Z textu oznámení plyne i zákoný důsledek, tedy vznik povinnosti setrvat po ukončení studia ve služebním poměru po dobu odpovídající době trvání studia v souladu s § 74 zákona, resp. uhradit bezpečnostnímu sboru náklady spojené se studiem, pokud stěžovatel závazek nedodrží. Vnitřní rozpornost uvedeného oznámení stran data zahájení studia (režimu studia při výkonu služby) byla správně žalovaným i krajským soudem překlenuta výkladem, že „*doba odpovídající době trvání studia*“, od níž se odvíjí závazek setrvat ve služebním poměru po jeho ukončení, běží teprve od okamžiku, kdy stěžovatel na základě rozhodnutí služebního funkcionáře mohl vůbec začít čerpat příslušné úlevy (studijní volno s poskytnutím služebního příjmu; srov. v této souvislosti rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 11 Ca 327/2009 ze dne 3. listopadu 2011). V daném případě objektivně nemohla začít běžet dříve, než stěžovatel studium skutečně nastoupil, tj. 25. září 2009.

[34] V materiálním smyslu tedy není pochyb o tom, že oznámení ze dne 30. září 2009 je platným individuálním správním aktem vydaným na základě § 73 odst. 2 zákona o služebním poměru s příslušnými zákonem předpokládanými právními účinky. Ostatně právní účinky oznámení ze dne 30. září 2009 po jeho vydání nebyly zpochybňovány ani bezpečnostním sborem, ani stěžovatelem, který v období od 9. října 2009 do 17. června 2010 podával jednotlivé žádanky na příslušném tiskopise a následně udělené volno s poskytnutím služebního příjmu čerpal.

[35] Pokud jde o oznámení ze dne 22. prosince 2010, kterým služební funkcionář na žádost stěžovatele „*ukončil studium stěžovatele při výkonu služby*“, dospěl krajský soud k odlišnému závěru, jímž přisvědčil stanovisku žalovaného. Podle krajského soudu jde o „*irrelevantní úkon*“, jehož se stěžovatel vůbec nemůže dovolávat, neboť jeho studium i nadále trvalo, tedy neodpovídá skutečnosti a nemůže mít žádný význam.

[36] Nejvyšší správní soud se s argumentací krajského soudu, že služební funkcionář rozhodl v rozporu se zákonem, v podstatě ztotožňuje. Příslušníkovi je v souladu s § 73 odst. 2 zákona o služebním poměru udělováno služební volno s poskytnutím služebního příjmu z důvodu studia, které je *nezbytné* pro výkon služby, tj. za účelem využití příslušníkovy následně získané kvalifikace. Znalosti, které příslušník během studia nabyl za dobu, kdy mu služební sbor poskytoval, resp. byl připraven poskytovat služební úlevy, jsou pro služební sbor plně využitelné až ve chvíli, kdy příslušník ukončí studium vykonáním závěrečné zkoušky a zvýší si kvalifikaci. Teprve poté lze smysluplně uvažovat o „*umořování*“ závazku setrvat ve službě, resp. závazku nahradit bezpečnostnímu sboru náklady, jež do něj v podobě studijních úlev (služebního volna s poskytnutím služebního příjmu) investoval. Za den „*ukončení studia*“ ve smyslu § 74 odst. 1 zákona o služebním poměru, od něhož se odvíjí závazek setrvat po stanovenou dobu ve služebním poměru, tak nutno považovat (v nyní projednávaném případě) až den, kdy byla vykonána poslední část státní závěrečné zkoušky předepsané na závěr studia podle školských

předpisů. Počátek běhu doby, po kterou je příslušník povinen ve služebním poměru setrvat, je tak objektivní skutečností, která na vůli služebního funkcionáře nezávisí a o níž nemůže rozhodovat. Pokud z oznámení ze dne 22. prosince 2010 vyplývalo, že již tímto, resp. následujícím dnem se počítá „umazávat“ závazek stěžovatele setrvat ve služebním poměru, nemělo to oporu v zákoně.

[37] Nad rámec rozhodovacích důvodů Nejvyšší správní soud nevylučuje, že samotná „*doba odpovídající době trvání studia*“, tedy doba trvání závazku setrvat po ukončení studia ve služebním poměru, může být posouzena nikoli jako doba studia podle příslušných školských předpisů, nýbrž odlišně jako doba, po kterou z rozhodnutí služebního funkcionáře trval režim poskytování služebního volna při studiu, bez ohledu na to, zda příslušník svůj nárok uplatnil a čerpal (§ 73 odst. 3 služebního zákona). Jinak řečeno, zákon nevylučuje, aby poskytování služebních úlev mohlo být z rozhodnutí služebního funkcionáře na žádost příslušníka předčasně ukončeno dříve, než bude i podle školských předpisů studium ukončeno. I tak však platí, že teprve od ukončení studia podle školských předpisů se může začít odvíjet závazek setrvat ve služebním poměru (arg. „*po ukončení studia*“ v § 74 odst. 1 služebního zákona, jenž zde v souladu s tímto výkladem odkazuje na školské předpisy).

[38] Nelze však, s argumentem nezákonnosti, od oznámení ze dne 22. prosince 2010 zcela odhlédnout a označit ho za irrelevantní, jako by šlo o akt nicotný. Je zřejmé, že tímto oznámením služební funkcionář reagoval na žádost stěžovatele, již zčásti vyhověl [nevyhověl jí mlčky jen v rozsahu, v němž stěžovatel žádal o „ukončení studia“ (rozuměj režimu poskytování úlev) zpětně k datu 18. června 2010, kdy mu naposledy bylo uděleno služební volno], zčásti dokonce vyslovil něco, co stěžovatel ani nežádal (vyslovení povinnosti setrvat ve služebním poměru již ode dne 22. prosince 2010). Nicméně i toto rozhodnutí, byť z výše uvedených důvodů neodpovídá zákonu, je nutno považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť bylo vydáno služebním funkcionářem, v jehož pravomoci je rozhodování o udělení služebního volna při studiu ve smyslu § 73 služebního zákona, obsahuje nezbytné zákonné náležitosti (výrokovou část, z níž je patrná vůle služebního funkcionáře autoritativně rozhodnout o právech a povinnostech příslušníka, a odůvodnění). Stěžovatel, jemuž toto rozhodnutí bylo adresováno, na jeho základě a v důvěře v něj legitimně očekával, že obsah tohoto rozhodnutí bude nadále určující pro režim vzájemných práv a povinností mezi ním a bezpečnostním sborem. Vady tohoto rozhodnutí přitom nelze označit za natolik závažné, jež by z tohoto rozhodnutí činily v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu akt nicotný (paakt), od něhož by bylo možno jednoduše odhlédnout; srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. května 2008 č. j. 8 Afs 78/2006-74, publ. pod č. 1629/2008 Sb., usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. března 2013 č. j. 7 As 100/2010-65 či rozsudek z 20. prosince 2012 č. j. 3 As 24/2012-22 NSS, podle nichž nicotnost způsobují vady nejzávažnější, nejtěžší a rovněž i nezhoditelné, naopak v případě „obvyklých vad“ správních rozhodnutí (včetně nezákonnosti) se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. Jakkoli služební zákon nevymezuje rozhodování o ukončení režimu poskytnutí služebního volna při studiu, nelze bez dalšího říci, že jde o rozhodování zcela zjevně mimo pravomoc služebního funkcionáře; ostatně ani pokud jde o rozhodování o zahájení režimu poskytování služebního volna při studiu, zákon podrobnostmi neopývá a vydávání oněch „rámcových rozhodnutí“ se opírá pouze o ustálenou a dosud nezpochybnovanou praxi.

[39] Krajský soud tedy ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. dospěl k nesprávnému právnímu závěru, pokud svůj rozsudek založil ve shodě s žalovaným na předpokladu, že oznámení ze dne 22. prosince 2010 není vůbec rozhodnutím, resp. že je irrelevantní skutečností, k níž žalovaný vůbec nemusel při stanovení povinnosti poměrné úhrady nákladů spojených se studiem přihlížet. Vzhledem k tomu, že jde podle obsahu (materiálně) o rozhodnutí, bylo by nutné toto rozhodnutí

nejprve zákonným způsobem podle ustanovení o řízení ve věcech služebního poměru odklidit, např. v řízení přezkumném podle § 193 zákona o služebním poměru; nemůže tomu bránit ani výluka stanovená v § 171 písm. j) služebního zákona, neboť ta se, jak bylo vyloženo výše, na rozhodování o žádosti příslušníka o poskytování služebního volna při studiu (studijních úlev), včetně žádosti o ukončení poskytování služebního volna, nevztahuje. Nejvyšší správní soud si je ze spisu vědom skutečnosti, že se žalovaný na ministra vnitra s podnětem na provedení přezkumného řízení stran oznámení ze dne 22. prosince 2010 obrátil, neztotožňuje se však se stanoviskem ministra vnitra Jana Kubiceho ze dne 18. května 2012 č. j. KM-34/PK-2012, že tomu brání § 193 odst. 1 služebního zákona, neboť jde toliko o oznámení, jímž se nerozhoduje o právech a povinnostech účastníků řízení (sic!), nikoli o pravomocné rozhodnutí ve věcech služebního poměru.

IV.

Závěr a náklady řízení

[40] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnosti vyhověl a rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. dospěl k závěru, že ze stejného důvodu je třeba zrušit i rozhodnutí žalovaného, neboť také spočívalo na nesprávném právním závěru, a mělo být již krajským soudem zrušeno. Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele. V daném případě nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení či vypořádání dalších žalobních námitek krajským soudem. Krajský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze svým novým rozsudkem přenesl závazný právní názor správnímu orgánu. Žalovanému také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc prostřednictvím krajského soudu vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným, tj. vezme v úvahu oznámení ze dne 22. prosince 2010 a rozhodne o povinnosti stěžovatele uhradit poměrné náklady spojené se studiem v souladu s tímto oznámením, za předpokladu, že nebude pro nezákonnost zrušeno.

[41] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovateli náleží náhrada za uhrazený soudní poplatek v řízení před krajským soudem dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, položky 18 bodu 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků ve výši 3000 Kč za žalobu. V řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovateli náleží náhrada za uhrazený soudní poplatek za kasační stížnost dle položky 19 sazebníku ve výši 5 000 Kč. Celkem za soudní poplatky tedy stěžovateli náleží 8 000 Kč.

[42] Stěžovatel byl před krajským soudem a v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Pokud jde o úkony právní služby, soud vycházel ze skutečností zjevných ze soudního spisu. Žalobce v řízení před krajským soudem přípisem ze dne 3. dubna 2013 požádal o přiznání náhrady nákladů řízení za čtyři úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby, vyjádření žalobce ze dne 20. listopadu 2012 a vyjádření žalobce ze dne 7. ledna 2013). Nejvyšší správní soud žalobci přiznal za zastoupení v řízení před krajským soudem odměnu za tři úkony právní služby: převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. prosince 2012; viz čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb

(advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], sepsání žaloby [písemné podání soudu nebo jinému orgánu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012], sepsání repliky ze dne 20. listopadu 2012 k vyjádření žalovaného v rozsahu poloviny úkonu [§ 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012] a sepsání repliky ze dne 7. ledna 2013 k vyjádření žalovaného v rozsahu poloviny úkonu [§ 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu ve znění od 1. ledna 2013]. Vyjádření žalobce ze dne 20. listopadu 2013 a ze dne 7. ledna 2013 Nejvyšší správní soud nepovažoval každé za úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ale za úkony ve smyslu § 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu, za něž náleží mimosmluvní odměna ve výši jedné poloviny, neboť nepřinášely nové skutečnosti, resp. neobsahovaly nový právní rozbor věci.

[43] Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za jeden a půl úkonu právní služby, a to sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1. ledna 2013] a sepsání repliky ze dne 29. srpna 2013 k vyjádření žalovaného v rozsahu poloviny úkonu [§ 11 odst. 2 písm. c) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu ve znění od 1. ledna 2013].

[44] Celkem jde tedy o dva a půl úkonu právní služby dle advokátního tarifu ve znění do 31. prosince 2012 a dva úkony právní služby dle advokátního tarifu v platném znění. Odměna za jeden úkon činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012, 2 100 Kč do 31. prosince 2012, resp. podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, v platném znění, 3 100 Kč po 1. lednu 2013, a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní v obou případech přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 2 400, resp. 3 400 Kč. Celkem tedy za čtyři a půl úkonu právní služby právní zástupce činí odměna a paušální úhrada hotových výdajů 12 800 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o 21% daň, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, na celkovou částku 15 488 Kč.

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

V Brně dne 27. listopadu 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu