

Ministerstvo spravedlnosti ČR
Vyšehradská 16
128 10 Praha 2

k rukám
Ministryně spravedlnosti
prof. JUDr. Heleny Válkové, CSc.

Prostřednictvím datové schránky
V Praze dne 16. 4. 2014

Věc: Podnět dle § 78 odst. 1) správního řádu k zahájení řízení o prohlášení rozhodnutí ministryně spravedlnosti ve věcech služebního poměru ze dne 4. dubna 2014, čj. MSP-1/2014-SM-M/20, nicotným.

Navrhuji, aby bylo

rozhodnutí ministryně spravedlnosti ve věcech služebního poměru č. j. MSP-1/2014-SM-M/20 ze dne 4. dubna 2014, kterým byl pověřen zastupováním na služebním místě generální ředitel Vězeňské služby České republiky plk. PhDr. Pavel Ondrášek, prohlášeno nicotným a to z následujících důvodů:

Rozhodnutím ministryně spravedlnosti ve věcech služebního poměru ze dne 4. dubna 2014, čj. MSP-1/2014-SM-M/20, byl dle výroku I. vrchní rada plk. PhDr. Pavel Ondrášek pověřen „dočasným zastupováním na služebním místě generální ředitel“ Vězeňské služby České republiky, a to až do doby než ministrem spravedlnosti bude jmenován generální ředitel (dále jen „rozhodnutí o pověření“).

Rozhodnutí o pověření je nicotné, neboť k vydání **nebyla ministryně věcně příslušná** dle § 77 odst. 1 věty první správního řádu a rozhodnutí je nicotné dle § 77 odst. 2 správního řádu, neboť bylo vydáno za **neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost** a je nicotné i **pro faktickou a právní neuskutečnitelnost, jelikož bylo obsazováno místo, které nebylo uvolněno.**

Podle ustanovení § 77 odst. 1 věty druhé správního řádu nicotnost z moci úřední zjišťuje a prohlašuje správní orgán nadřízený tomu, který nicotné rozhodnutí vydal.

Proto navrhuje, aby tento podnět byl postoupen k rozhodnutí nadřízenému orgánu, tj. ministryni po projednání věci v rozkladové komisi.

Pokud se jedná o nicotnost z důvodu nedostatku pravomoci vydat rozhodnutí, považuje ji konstantně judikatura správních soudů za závažnou právní vadu rozhodnutí, která způsobuje jeho nicotnost (nulitu).

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 4 As 53/2004-73, ze dne 29. 12. 2005 definoval vady, pro které je rozhodnutí správního orgánu nicotné. „*Za takovou vadu pokládá judikatura především nedostatek pravomoci správního orgánu vydat takové rozhodnutí, neboť v případě, kdy správní akt vydá orgán, který k tomu není oprávněn, stojí takové rozhodnutí mimo zákon a nemůže zakládat ničí práva a povinnosti.*“.

V rozsudku Vrchního soudu v Praze čj. 7 A 129/1994-33) ze dne 31. 3. 1995 je uvedeno: „*Byl-li správní akt vydán správním orgánem absolutně nekompetentním, působí taková skutečnost nulitu aktu, k níž soud přihlíží z povinnosti úřední. Při rozhodování o žalobě proti takovému aktu nemůže pak soud odmítnout o věci rozhodovat podle případných ustanovení zvláštního zákona, která z přezkoumání soudem určitá rozhodnutí vydaná v kompetenci toho kterého orgánu státní správy vylučují. Správní akt, jehož nicotnost je právě v nedostatku takové kompetence, nelze pod taková ustanovení podřadit; pravomoc soudu rozhodnout o žalobě je v těchto případech dána a vymezena ustanoveními § 244 a násl., resp. § 247 odst. 1 o. s. ř.*“.

Právní teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat, neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Staša, J. in Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 136 - 141). Pojem nicotnosti ve značné hloubce propracovala především judikatura minulých let; k různým aspektům tohoto pojmu se vyjadřovala např. tato rozhodnutí správních soudů: SP č. 1/1993, SP č. 16/1993, SP č. 45/1994, SP č. 49/1994, SP č. 96/1995, SP č. 126/1996, SP č. 163/1997, SJS č. 193/1998, SJS č. 211/1998, SJS č. 214/1998, SJS č. 239/1998, SJS č. 260/1998, SJS č. 261/1998, SJS č. 347/1998, SJS č. 364/1998, SJS č. 410/1999, SJS č. 520/1999, SJS č. 527/1999, SJS č. 570/2000, SJS č. 592/2000, SJS č. 603/2000, SJS č. 631/2002, SJS č. 660/2000, R 11/2000, SJS č. 738/2001, SJS č. 739/2001, SJS č. 846/2001, SJS č. 917/2002, SJS č. 978/2002, SJS č. 1000/2002, č. 20/2003 Sb. NSS, č. 35/2003 Sb. NSS, č. 67/2004 Sb. NSS, č. 199/2004 Sb. NSS, č. 273/2004 Sb. NSS, č. 319/2004 Sb. NSS; z judikatury Ústavního soudu lze poukázat např. na usnesení ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000 (Sb. ÚS, sv. 18, č. 17, str. 423) nebo na nález ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01 (Sb. ÚS, sv. 28, č. 125, str. 79). Citovaná judikatura dospěla k závěru, že k nicotnosti je soud povinen hledět z úřední povinnosti. „Vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu). Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tento postup je nezbytný z důvodu ochrany právní sféry jejich adresáta, neboť správní orgán, který je vydal, by i z takového nicotného rozhodnutí, které nadto mohlo posloužit jako exekuční titul, mohl (byť neprávem) vůči jeho adresátu vyvozovat právní závěry. Podle jeho § 65 odst. 1 s.ř.s se může žalobce domáhat vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu.“

„(citováno z rozhodnutí rozšířeného senátu. Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005 čj. 6 A 76/2001-96, č.793/2006 Sb. NSS)

V rozhodnutí o pověření není uvedeno, ke kterému datu je pověření zastupováním účinné, při absenci výslovně určeného data účinnosti, je tímto datem den doručení rozhodnutí, to znamená dne 4. dubna 2014.

Rozhodnutí je nicotné pro nedostatek věcné pravomoci vydat výše uvedené rozhodnutí. Ministr spravedlnosti je podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru oprávněn rozhodovat výlučně ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru. Pověření zastupováním na služebním místě generální ředitel může ministr vydat výlučně tehdy, pokud je mu ředitel věznice předán do personální pravomoci služebním funkcionářem, jenž jej má v personální pravomoci. Dne 4. dubna 2014 byl ředitel věznice plk. Ondrášek v personální pravomoci generálního ředitele mgr. Petra Dohnala, který své služební místo zastával až do 24:00 hodin. Stanoví to § 4 odst. 1 nařízení generálního ředitele Vězeňské služby České republiky č. 22/2011, kterým se stanoví pravomoc služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Vězeňské služby České republiky (personální pravomoc). I v případě, že by rozhodnutí o pověření bylo účinné od 5. dubna 2014, což by korespondovalo se dnem odvolání generálního ředitele, byl ředitel věznice v personální pravomoci prvního náměstka generálního ředitele VS ČR, který podle § 10 citovaného nařízení je oprávněn vykonávat služební místo generálního ředitele v době jeho nepřítomnosti.

Rozhodnutí je nicotné, za neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, neboť na služební místo generálního ředitele ministryně umístila v pozici zástupce plk. Pavla Ondráška. Rozhodnutí se stalo účinným doručením, což se stalo v průběhu 4. dubna. Generální ředitel Mgr. Petr Dohnal však své služební místo zastával až do 24:00 hodin, neboť rozhodnutí ministryně o „odvolání z funkce“ (ze dne 4. 4. 2014, čj. MSP-1/2014-SM-M/16) Mgr. Petra Dohnala se stalo účinným až 4. 4. 2014 v 24:00 hod., to znamená, ministryně obsazovala obsazené služební místo.

Rozhodnutí je rovněž nicotné i pro faktickou a právní neuskutečnitelnost, jelikož bylo obsazováno místo, které nebylo uvolněno, ani po datu 4. dubna 2014 24:00 hod., neboť Mgr. Dohnal nebyl platně odvolán. Rozhodnutí ministryně o odvolání rozhodnutí ministryně o „odvolání z funkce“ (ze dne 4. 4. 2014, čj. MSP-1/2014-SM-M/16) Mgr. Petra Dohnala je samo o sobě nicotné pro nedostatek zákonného podkladu, to znamená rovněž od počátku neplatné. Jelikož ministryně obsazovala pozici - služební místo generálního ředitele, které bylo obsazené nejen dne 4. 4. 2014 do 24.00 hod, ale i poté neboť odvolání Mgr. Petra Dohnala pro nicotnost bylo od počátku neplatné a z právního hlediska na služebním umístění Mgr. Petr Dohnal na pozici generálního ředitele nic nezměnilo, nebylo možno pověřit „dočasným zastupováním na služebním místě“ kohokoliv jiného.

Nicotnost rozhodnutí o odvolání Mgr. Petra Dohnala je dána z následujících důvodů: Rozhodnutí ministryně spravedlnosti ze dne 4. 4. 2014 o „odvolání“ Mgr. Dohnala „z funkce“ je nulitní ve smyslu ust. § 77 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení: *„Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.“* - (citace ustanovení).

Pojem nulity, resp. nicotnosti je konstantně judikován Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, publikovaný pod č. 793/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 13. 11. 2003, čj. 6 A 38/2002 – 53, vše k nalezení na www.nssoud.cz)

Již z letného posouzení záhlaví a výroku rozhodnutí je zjevné, že rozhodnutí je nejen *vnitřně rozporným* ale i *právně a fakticky* neuskutečnitelným. V rozhodnutí ministryně se uvádí: „*odvolávám z funkce generálního ředitele Vězeňské služby*“. Zákon č. 361/2002 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, podle kterého Mgr. Dohnal rozhodnutím ministra č. 20/2012 ustanoven na služební místo generálního ředitele neobsahuje pojem „*funkce*“ ale pojem „*služební místo*“, definovaný v ustanovení § 19. Citovaný zákon o služebním poměru obsahuje komplexní právní úpravu právních poměrů fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu. K této komplexní úpravě patří také část druhá hlava II pojednávající o změnách služebního poměru. Jednou ze změn služebního poměru zakotvených v této části zákona je převedení na jiné služební místo (§ 25- § 27). Právní institut převedení se skládá ze dvou dílčích úkonů, a to odvolání ze služebního místa a ustanovení na jiné služební místo. K odvolání ze služebního místa může dojít výlučně z důvodů taxativně vymezených zákonem o služebním poměru (§25 až §27). V napadeném rozhodnutí ministryně není uveden žádný z těchto důvodů. Služební zákon je přitom jediným předpisem, který upravuje služební poměr generálního ředitele VS, jakož i služební poměr jiných ředitelů bezpečnostních sborů, a to nejen pokud jde o vznik ale i změnu i zánik služebního poměru. Z uvedeného vyplývá, že výrok, jímž byl generální ředitel odvolán z funkce *právně a fakticky* neuskutečnitelným. Právní a faktická neuskutečnitelnost tedy vyplývá z toho, že zákonná úprava neumožňuje odvolání z funkce ale ze služebního místa, přičemž součástí takového rozhodnutí musí být i současné převedení na jiné služební místo.

Rozhodnutí je rovněž nulitní z toho důvodu, že jeho výrok nemá hmotněprávní zákonný podklad. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“ Rozhodnutí bez zákonného podkladu nelze považovat za rozhodnutí správního orgánu, neboť dle této základní ústavní zásady správní orgány mohou vykonávat svoji činnost pouze na základě zákona a v jeho mezích, jinak jde o libovůli správního orgánu, která je právním státem nepřípustná. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě, na které rozhodnutí v záhlaví odkazuje, je pouze kompetenční ustanovení tohoto zákona, které jakožto úvodní ustanovení pouze proklamuje vztahy nadřízenosti a podřízenosti generálního ředitele a ministryně, a pravomoc ministryně rozhodovat v rámci rezortu, není však hmotněprávním ustanovením, o které lze opřít rozhodnutí správního orgánu zasahujícího jakýmkoliv způsobem do služebního poměru příslušníka bezpečnostních sborů. Jediný pokus o použití ustanovení zvláštního zákona (v daném případě celního zákona pro odvolání celníka podle ustanovení celního zákona o jmenování a odvolání) ukončil rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 37/98-18. V důsledku neuskutečnitelného výroku rozhodnutí se tak Mgr. Petr Dohnal ocitl v jakémsi právním vakuu bez zařazení na jakékoliv služební místo.

Nemůže být tedy sporu o tom, že o služebním poměru generálního ředitele VS ČR, jakožto příslušníka bezpečnostního sboru lze z hlediska hmotněprávního rozhodovat pouze a jediné podle zákona o služebním poměru, jak to vyplývá ze znění jeho ustanovení § 1 a § 2 odst. 2.

Podle § 1 odst. 1 zákona služebním poměru „*Tento zákon upravuje právní poměry fyzických osob, které v bezpečnostním sboru vykonávají službu (dále jen "příslušník"), jejich*

odměňování, řízení ve věcech služebního poměru a organizační věci služby (dále jen "služební vztahy"). Bezpečnostním sborem se rozumí Policie České republiky, Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Generální inspekce bezpečnostních sborů, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace.

Podle ust. § 2 odst. 2 zákona o služebním poměru: „*Ve věcech služebního poměru ředitele bezpečnostního sboru jedná a rozhoduje jménem státu ministr, ...měru ředitele Bezpečnostní informační služby jedná a rozhoduje vládou určený člen vlády, nestanoví-li zvláštní právní předpis³ jinak, a ve věcech služebního poměru ředitele Generální inspekce bezpečnostních sborů jedná a rozhoduje předseda vlády (dále jen "nadřízený ředitele bezpečnostního sboru").“*

Neuskutečnitelnost výroku není zhojena ani v odůvodnění, neboť ani z něj nelze zjistit, který postup ohledně služebního umístění nabízející se pouze ze služebního zákona ministryně zamýšlela, jestli převedení nebo zrušení služebního poměru, případně další možnosti změny nebo zániku služebního místa. Závažnost vady rozhodnutí je zdůrazněna tím, že ministryně výslovně vyloučila aplikaci zákona o služebním poměru, čímž sama osvědčila, že rozhodnutí nemá hmotněprávní zákonný podklad. V předposledním odstavci na straně třetí rozhodnutí ministryně uvádí, že „*Služební zákon vztahy mezi generálním ředitelem VS ČR a jemu nadřízenou ministryní spravedlnosti neupravuje.*“ Jestliže o služebním místě ministryně nemohla rozhodovat jinak, než podle zákona o služebním poměru, vyloučením aplikace tohoto zákona sama deklarovala nulitu, (nicotnost) svého rozhodnutí.

Změna služebního místa u generálního ředitele je možná dle § 27 pouze uplynutím funkčního období nebo odvoláním. Ustanovení § 27 konstatuje, že „*Ředitel bezpečnostního sboru je po uplynutí funkčního období nebo po odvolání ze služebního místa ustanoven na jiné služební místo v bezpečnostním sboru, pro které je stanovena stejná služební hodnota, nebo jestliže o to požádá, o stupeň nižší služební hodnota, a to ve stejném místě služebního působení, nebo jestliže o to požádá, i v jiném místě služebního působení.*“

Z textu ustanovení § 25 a § 26 vyplývá, že odvolání ze služebního místa se může realizovat pouze jako jeden ze dvou dílčích úkonů v rámci rozhodnutí o převedení, kterými jsou odvolání ze služebního místa a ustanovení na jiné služební místo. Institut převedení je totiž založen na premise, že nemůže existovat stav, kdy se příslušník bezpečnostního sboru ocitne bez služebního umístění dle § 19. Proto u každého z důvodů odvolání ze služebního místa je zdůrazněna i povinnost současně příslušníka ustanovit na jiné služební místo.

Další závažnou vadou je skutečnost, že v rozhodnutí absentuje základní náležitost rozhodnutí a **tou je poučení o opravném prostředku**, nedostatek základní náležitosti rozhodnutí rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu spojuje s nicotností.

Další vadou dokumentující zmatečnost řízení o odvolání Mgr. Dohnala je skutečnost, že rozhodnutí nebylo vydáno po provedeném správním řízení, v němž by měl Mgr. Dohnal možnost se jakkoliv bránit, čímž byly porušeny základní zásady správního řízení. Naopak zahájené řízení před dokončením bylo zastaveno. Pokud jde o obsah odůvodnění, pochybení zakládající jeho nezákonnost spočívají jednak důsledku porušení základních zásad řízení, řízení nebylo zahájeno, k podkladům se Mgr. Dohnal nemohl vyjádřit, a dále rozhodnutí je skutkově nepodložené, neboť dle dat v něm uvedených, ministryně činí generálního ředitele odpovědným za pochybení, ke kterým došlo před jeho nástupem na služební místo.

Závěrem si dovoluujeme si připomenout existenci lhůty dle ust. § 78 odst. 1, věta za středníkem správního řádu.

brigádní generál Mgr. Petr Dohnal

Příloha:

1. Plná moc advokáta