

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: JUDr. O. Z., Ph. D., narozený dne XXX
bytem XXX

proti

žalované: Vláda České republiky
sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany soudu před nezákonným zásahem žalované, který shledal v úpravě systemizace služebních a pracovních míst v Ministerstvu financí od 1. 1. 2018, k němuž došlo na základě usnesení Vlády České republiky č. 895 ze dne 22. 12. 2017, o úpravě systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2018 (dále též „usnesení č. 895“). Žalobce tvrdí, že popsáním zásahem žalovaná zasáhla do jeho právní sféry, změnila jeho práva a povinnosti, neboť v jeho důsledku došlo ke zrušení pracovního místa, na které byl žalobce jmenován.
2. V žalobě uvádí žalobce, že brojí proti rozhodnutí, tj. usnesení vlády č. 895, ale z opatrnosti napadá postup žalované spočívající v úpravě systemizace i jako nezákonný zásah, a to z následujících důvodů.
3. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že tzv. úprava systemizace č. 895 byla přijata prezidentem jmenovanou vládou, které nebyla Poslaneckou sněmovnou vyslovena důvěra. Žalobce odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/07, dle něž by vláda v takovém (prozatímním) postavení měla vykonávat svoji působnost jen v restriktivním rozsahu.
4. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce rozporuje zamýšlený cíl, který sledovala předmětná úprava systemizace. Místo snahy zajistit řádný výkon působnosti služebního úřadu (jehož novou strukturu žalobce považuje za nelogickou a neefektivní), cílem předmětné systemizace je odvolání osob, které žalovaná považuje za nepohodlné, a to způsobem, který přiznává méně procesních práv, než kdyby šlo o odvolání dle § 60 odst. 1 písm. b) a § 60 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě“ či „ZSS“).
5. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce uvádí, že dle správní praxe je návrh systemizace připravován současně s přípravou vládního návrhu státního rozpočtu. Usnesení ze dne 22.

12. 2017 bylo přijato až po schválení návrhu státního rozpočtu na rok 2018, takže služební úřady nemohly zohlednit jiný objem prostředků na platy a počty míst státních zaměstnanců.

6. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce namítá, že žalovaná dne 22. 12. 2017 neschválila systemizaci služebních míst podle § 17 ZSS od 1. 1. 2018, k tomuto kroku totiž došlo již usnesením č. 737 ze dne 23. 10. 2017. Usnesením č. 895 byla schválena „úprava systemizace“ – termín, který ZSS nezná. Zákon hovoří pouze o systemizaci (§ 17) či o změně systemizace (§ 18), jež se užije jen na změnu platné a účinné systemizace po 1. lednu následujícího roku. Dle žalobce tak postup žalované ze dne 22. 12. 2017 neměl zákonný podklad.
7. *V pátém žalobním bodu* žalobce konstatuje, že bylo zasaženo do zásady právní jistoty a zásady ochrany legitimního očekávání, které vyžadují, aby právní úprava byla jasná, přesná a její účinky byly předvídatelné. Žalobce řídil jemu svěřenou agendu, přičemž na základě usnesení č. 737 legitimně očekával, že ke zrušení jeho sekce nedojde. Zároveň bylo žalobci tímto postupem znemožněno se v takto krátkém časovém úseku efektivně ucházet o post náměstka nově vytvořené sekce.
8. *V šestém žalobním bodu* žalobce namítá, že postup při předmětné změně systemizace byl v rozporu s právními předpisy, konkrétně směrnici č. 2/2004 ministra financí („Postup při přípravě a realizaci změn v organizační struktuře Ministerstva financí“) a směrnicí č. 6/2005 ministra financí. Změnu systemizace místo náměstka ministra navrhla sama ministryně financí, která o ní posléze i rozhodla. Návrh nebyl projednán s personálním odborem a nebyl předložen útvarům, jejichž působnosti se týká k připomínkování a nebyl předložen ani náměstkům ministra, jejichž řídicí působnosti se návrh dotýká.
9. Z důvodů výše uvedených žalobce soud navrhl, aby soud určil, že zásah žalovaného vůči žalobci, spočívající v úpravě systemizace služebních a pracovních míst v Ministerstvu financí od 1. 1. 2018 na základě usnesení ze dne 22. 12. 2017, č. 895 „o úpravě systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2018“, je nezákonný a aby soud zakázal žalovanému pokračovat v tomto nezákonném zásahu.
10. Městský soud v Praze z důvodu vhodnosti ve smyslu ust. § 39 odst. 2 s. ř. s. usnesením ze dne 2. 3. 2018, č. j. 3A 65/2018-35, vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, k samostatnému projednání, neboť pokud by soud dospěl k závěru, že se v dané věci jedná o rozhodnutí, byl by nucen z hlediska přednosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu před žalobou na ochranu před nezákonným zásahem tuto zásahovou žalobu odmítnout. Uvedený názor vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004, kde je uvedeno: *„Z uvedeného je patrné, že soudním řádem správním nově zavedený samostatný procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Přitom platí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má před žalobou proti nezákonnému zásahu přednost v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je tak účastník řízení povinen učinit a teprve po vyčerpání těchto prostředků si zároveň otevírá procesní prostor pro případné podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Přímou žalobou nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana*

jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s.“

11. Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě uvedla, že usnesení vlády č. 895 nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti žalobce. Nelze jej tak považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je tedy třeba žalobu odmítnout. Tím spíše se dle žalované nejedná o nezákonný zásah, neboť nebylo nijak přímo zasaženo do právní sféry žalobce. K tomu došlo až rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu financí, kterým byl žalobce odvolán ze služebního poměru. I zásahovou žalobu by tak dle žalované měl soud odmítnout. Žalovaná je rovněž přesvědčena, že usnesení vlády učiněná podle čl. 76 Ústavy nepodléhají soudnímu přezkumu. Žalobci nebude odepřeno právo na soudní ochranu, pokud soud obě žaloby odmítne, neboť žalobce se může i nadále domáhat ochrany proti rozhodnutí o odvolání ze služebního místa.
12. Žalovaná se nad rámec návrhu na odmítnutí zásahové žaloby vyjádřila i k samotným žalobním bodům. Předně uvádí, že vláda, která dne 22. 12. 2017 rozhodla o úpravě systemizace, byla řádně jmenována prezidentem, a ačkoliv se v tomto případě jedná o významné rozhodnutí, jde o uplatnění standardního oprávnění vlády. Schválení systemizace není nutně nevratným a neměnným krokem.
13. K postupu při schvalování systemizace a jejích úprav, žalovaná konstatuje, že ke schválení systemizace i jejích úprav došlo postupem podle § 17 ZSS, nikoliv podle § 18 ZSS. V případě usnesení č. 895 se nejednalo o změnu systemizace, ale o úpravu již schválené, dosud neúčinné systemizace. Vláda upravovala dosud neúčinnou systemizaci, což byla oprávněna činit až do 31. 12. 2017 v návaznosti na § 17 odst. 4 ZSS. Žalovaná k postupu při schvalování úpravy systemizace dále uvádí, že při vypracování návrhu systemizace má zásadní roli ministr, neboť postupuje v součinnosti se státním tajemníkem. Pokud dojde státní tajemník s ministrem k závěru, že řádného výkonu působnosti služebního úřadu bude lépe dosaženo prostřednictvím organizačních opatření a s takovým návrhem se ztotožní i vláda, pak se jedná o opatření legitimní a legální. V daném případě s návrhem úpravy systemizace vláda vyslovila souhlas.
14. Žalovaná rovněž konstatuje, že žádným předpisem nejsou stanoveny nezazší lhůty pro schválení systemizace nebo její změny. Zásadně by měla být schválena do konce roku. V případě, že se tak nestane, aplikuje se § 17 odst. 4 ZSS. Dále připomíná, že vláda musí disponovat nástroji, které umožňují efektivně reagovat na změny, které mohou nastat od schválení systemizace do její účinnosti. Dle žalované z ust. § 17 ZSS nevyplývá rigidní pravidlo, že jednou přijatou, dosud neúčinnou, systemizaci již nelze změnit.
15. Ke schválení úpravy systemizace v návaznosti na schválení návrhu státního rozpočtu žalovaná uvádí, že ačkoliv je synchronizace systemizace a státního rozpočtu na následující kalendářní rok žádoucí, zákon o státní službě přímou vazbu mezi schvalováním systemizace a státního rozpočtu neupravuje a případné změny lze řešit rozpočtovým opatřením.
16. Žalovaná se neztotožňuje s námitkou účelovosti a v částech ji považuje za spekulativní. K organizačním změnám došlo z důvodu věcné příbuznosti agend. Ostatní žalobní námitky pouze dokreslují názor žalované, že usnesení č. 895 nezasahuje do právní sféry

žalobce, neboť do ní mohlo být zasaženo až formou individuálního správního aktu, kterým je rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu financí ze dne 27. 12. 2017, č. j. MF-35221/2017/3002-3 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhuje, aby soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. odmítl.

17. Městský soud v Praze posoudil věc takto:
18. Podle ust. § 82 s. ř. s. *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
19. Podle ust. § 87 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.
20. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu je třeba uvést, že ochrana podle ust. § 82 s. ř. s. je důvodná tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).
21. Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS, ze dne 9. 1. 2013, č. j. 1 Aps 10/2012 - 20, nebo rozsudek ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7 Afs 125/2014 - 32).
22. Předně soud připomíná, že vzhledem ke skutečnosti, že systemizace, popř. její změna, neupravuje služební a pracovní místa ve vztahu ke konkrétním osobám, nelze úspěšně tvrdit, že by napadeným rozhodnutím byla ve smyslu § 65 s. ř. s. zakládána, měněna či rušena práva a povinnosti jmenovitě určených osob. Úpravu systemizace v napadeném usnesení neshledal zdejší soud proto rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. tak, jak blíže rozvedl již v usnesení ze dne 18. 7. 2018, č. j. 3 A 65/2018-58. V návaznosti na uvedené lze tak konstatovat, že ve vztahu k žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované ze dne 22. 12. 2017 je splněna 4. podmínka ve smyslu § 82 s.ř.s.
23. Po posouzení dané věci soud dospěl k závěru, že však nemohla být splněna 1. ani 5. podmínka.
24. Je tomu tak proto, že úprava systemizace služebních a pracovních míst v Ministerstvu financí od 1. 1. 2018 upravuje služební a pracovní místa *toliko v obecné rovině* a není *směřována vůči žalobci jako konkrétní osobě*, potažmo práva žalobce nemohla a nebyla předmětnou změnou zkrácena *přímo*.
25. Jak vyplývá ze zaslaného správního spisu i vyjádření žalované, v důsledku předmětného usnesení vlády spolu se služebním předpisem č. 13/2017 státního tajemníka, kterým se stanoví organizační struktura Ministerstva financí, ze dne 22. 12. 2017, došlo ke zrušení pracovního místa žalobce.

26. Úkonem, který přímo zasáhl do práv žalobce a byl směřován přímo vůči němu, bylo až prvostupňové rozhodnutí státního tajemníka, proti kterému žalobce podal odvolání.
27. O odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí bylo rozhodnuto odvolacím služebním orgánem dne 7. 3. 2018 rozhodnutím č. j. MV-16375-2/OSK-2018 tak, že odvolání žalobce bylo zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo potvrzeno.
28. Jak již zdejší soud konstatoval v usnesení ze dne 18. 7. 2018, č.j. 3 A 65/2018-58, Městskému soudu v Praze je z úřední činnosti známo, že žalobce proti rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 7. 3. 2018, č. j. MV-16375-2/OSK-2018 podal u tohoto soudu dne 18. 5. 2018 žalobu. Právě v tomto soudním řízení, vedeném pod spisovou značkou 9 Ad 10/2018, při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí, bude se soud podle obsahu žalobních bodů, zabývat rovněž napadeným usnesením Vlády České republiky č. 895 či služebním předpisem č. 13/2017 státního tajemníka. Rozhodnutím v této věci tak nebude žalobci upřeno právo na soudní ochranu.
29. Městský soud v Praze uzavírá, že z usnesení vlády č. 895 neplynou žádná práva a povinnosti jednotlivým, konkrétně určeným osobám a nelze jej tak považovat ani za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., ani za zásah v užším smyslu podle ust. § 82 s. ř. s., který by *směřoval přímo vůči žalobci jako konkrétní osobě*, potažmo práva žalobce nemohla a nebyla předmětnou změnou ani *přímo zkrácena*.
30. S ohledem na výše uvedené Městský soud v Praze dospěl k závěru, že v daném případě nemohlo nastat kumulativní splnění všech zákonem stanovených podmínek pro poskytnutí ochrany ve smyslu § 82 s. ř. s. a žaloba tak nemůže být úspěšná.
31. Danou věc posoudil soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně s rozsudkem ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45, v němž tento soud v bodu [72] dospěl v obdobné věci k závěru, že systemizace nemůže být vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem. V judikatuře správních soudů bylo dlouhou dobu nejisté, jakým způsobem mají soudy postupovat, pokud se někdo brání zásahovou žalobou proti úkonu, který z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem. Jedna judikaturní větev zastávala názor, že takovou žalobu je nutné odmítnout, druhá zamítnout. Tento postup sjednotil až rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č.j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci EUROVIA CS, ve kterém dospěl k závěru, že je-li zjevné a nepochybné, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v připustitelném tvrzení nezákonného zásahu.
32. S ohledem na výše uvedené rozhodl soud tak, jak je v prvním výroku uvedeno.
33. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
34. O vrácení zaplaceného soudního poplatku soud rozhodl dle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, dle kterého byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. V uvedené věci byl návrh na zahájení řízení odmítnut před prvním jednáním, a proto soud vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. října 2019

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu