



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: **Mgr. L. T. K.,**
bytem ve X,
zastoupené Mgr. Miroslavem Burgetem, advokátem
se sídlem v Prostějově, Aloise Krále 10

proti
žalovanému: **náměstkmu ministra vnitra pro státní službu,**
se sídlem v Praze 1, Jindřišská 34

o žalobě proti rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 10. 5. 2017, č. j. MV-40223-11/OSK-2017

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu, jímž bylo částečně změněno a částečně potvrzeno rozhodnutí státního tajemníka ministerstva zdravotnictví ze dne 29. 12. 2016, č. j. MZDR 73375/2016-1/PER. Uvedenými rozhodnutími byla žalobkyně odvolána ze služebního místa představeného – náměstkyně pro majetkové a mezinárodní věci ministerstva zdravotnictví.

Stručný obsah žaloby

2. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že důvodem jejího odvolání ze služebního místa představeného bylo zrušení služebního místa v důsledku změny systemizace ministerstva zdravotnictví na rok 2017 a na to navazující změny organizace ministerstva zdravotnictví. Žalobkyně namítla, že považuje změnu systemizace, organizační změnu a odvolání ze služebního místa za účelové, obcházející a zneužívající zákon.
3. Žalobkyně odkázala na smysl zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), jímž bylo zavedení principu určité trvalosti, kontinuity a stability. V posuzované věci je odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného výsledkem nikoli nezbytných, vhodných a odůvodněných změn, ale výsledkem zneužití a obcházení zákona.
4. Žalobkyně namítla, že již v odvolání proti rozhodnutí státního tajemníka ministerstva zdravotnictví upozorňovala na podezřelé okolnosti okolo změny již schválené systemizace. Náместek ministra vnitra pro státní službu se v napadeném rozhodnutí s námitkami vypořádal tak, že při vypracování návrhu systemizace postupuje státní tajemník v součinnosti s příslušným ministrem, a pokud v takové součinnosti dojdou k závěru, že je třeba přijmout určité opatření, pak takové opatření navrhnou. Návrh změny již schválené systemizace byl legitimní a legální.
5. Žalobkyně v této souvislosti namítla nezákonnost usnesení vlády č. 1108 ze dne 14. 12. 2016 ve stavu ke změně systemizace v ministerstvu zdravotnictví. Na základě tohoto usnesení vlády bylo vydáno státním tajemníkem rozhodnutí, kterým byla žalobkyně odvolána ze služebního místa představeného. Usnesení vlády bylo vydáno po té, co byla schválena systemizace s účinností od 1. 1. 2017, podle které měl být odbor veřejných zakázek (patřící do sekce majetkových a mezinárodních věcí v ministerstvu zdravotnictví) personálně a organizačně posílen tak, aby mohl zajišťovat úkoly na úseku centralizovaného zadávání veřejných zakázek. Systemizace v této podobě nenabyla účinnosti, neboť dne 14. 12. 2016 vláda schválila usnesením č. 1108 systemizační změny, na základě nichž došlo - mimo jiné - ke zrušení celé sekce majetkových a mezinárodních věcí. Tyto změny se žalobkyní jako náměstkyní této sekce nikdo nekonzultoval, ani jí o nich předem nevyrozuměl, proto žalobkyni není důvod změny jich schválené systemizace dosud znám. V době mezi přijetím usnesení vlády č. 829 a č. 1108 nenastaly žádné podstatné skutečnosti, které by změnu systemizace ve vztahu k ministerstvu zdravotnictví jakokoliv odůvodňovaly. Kromě toho žádná z agend sekce, kterou žalobkyně vedla, nebyla fakticky zrušena, neboť se jedná o klíčové agendy, které jsou ve všech resortech. Byly pouze přerozděleny zbývajícím náměstkům a byly stejně tak přerozděleny i mzdové prostředky. V období dvou a půl měsíců mezi vydáním jednotlivých usnesení vlády došlo ke změně v osobě ministra zdravotnictví. Ještě před svým nástupem do funkce žalobkyni JUDr. Ing. L. pozval na schůzku, na niž ji autoritativně a bez odůvodnění sdělil, že má vyklidit kancelář, předat agendu a dne 1. 12. 2016 na ministerstvu končí. Žalobkyně se obrátila na náměstka ministra vnitra pro státní službu, detailně mu popsala, co se stalo, na což však nebylo reagováno a není jí dosud známo, jak byla celá věc řešena. Změna systemizace byla schválena až dne 14. 12. 2016, účinnosti měla nabýt až dne 1. 1. 2017, proto žalobkyně neschledává důvod pro to, aby od 1. 12. 2016 již neměla plnit úkoly vyplývající ze svého služebního místa.

6. O tom, že změna systemizace nebyla výsledkem řádného postupu, svědčí i to, že až dne 15. 12. 2016 se žalobkyně ministr JUDr. Ing. L. písemně zeptal, jaká je agenda a jaké se úkoly její sekce zajišťuje. Lze proto objektivně pochybovat o tvrzení, uvedeném v rozhodnutí, totiž že změna systemizace schválena vládou dne 14. 12. 2016 byla výsledkem společného postupu ministra JUDr. Ing. L. se státním tajemníkem ministerstvu zdravotnictví, a že byla navržena po důkladném seznámení se s organizací a chodem tohoto ministerstva. Navíc státní tajemník ministerstva zdravotnictví měl být údajně dlouhodobě nemocný a do práce se měl vrátit až 1. 12. 2016, stejně tak nový ministr zdravotnictví do své funkce nastoupil jen několik dní před projednáním prvního návrhu na změnu systemizace. Z tohoto důvodu žalobkyně namítá, že návrh změny systemizace nebyl skutečně motivován zefektivněním chodu ministerstva zdravotnictví a že nebyl činěn po důkladném zvážení všech podstatných okolností. Hlavním důvodem podání návrhu na změnu systemizace bylo zřejmě něco jiného, pravděpodobně snaha ovlivnit personální obsazení vrcholných pozic. Návrh na změnu systemizace byl činěn s minimálním množstvím informací a bez hlubší analýzy stávající a budoucí situace. Žalobkyně byla zařazena mimo výkon služby bez toho, aby jí bylo nabídnuto jiné vhodné místo, které v té době bylo volné. Dále žalobkyně poznamenala, že ve věci odvolání proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby bylo žalobkyni vyhověno a rozhodnutí bylo zrušeno, přičemž řízení v této věci probíhalo i ke dni podání žaloby.
7. Žalobkyně v podané žalobě odkázala i na to, že již v odvolání poukazovala na rozpor postupu při změně systemizace ve vztahu k ministerstvu zdravotnictví se služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 8/2015 Sb., což v rozhodnutí vyřešil odvolací orgán tvrzením, že citovaný služební předpisem se na danou věc nevztahoval, neboť byl vydán metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2016, který upravoval pravidla pro zpracování v návrhu systemizace na rok 2017 odlišně. Žalobkyně namítla, že změna schválené systemizace na rok 2017 nevyplývala z rozhodnutí vlády, ale vyplývala z návrhu předloženého vládě, a až následně byl tento návrh schválen vládou. Omezení změny již schválené systemizace před nabytím její účinnosti podle metodického pokynu č. 2/2016 by tak spočívalo pouze ve schválení návrhu na změnu vládou. Podle článku 6 písm. b) metodického pokynu č. 2/2016 je změna systemizace před nabytím účinnosti možná jen tehdy, pokud návrh na změnu systemizace před nabytím účinnosti vyplývá přímo z rozhodnutí vlády. Z tohoto důvodu má žalobkyně za to, že nebyly splněny podmínky pro změnu schválené a dosud neúčinné systemizace.
8. Žalobkyně namítla, že žalovaný se dopustil nesprávného právního posouzení, když vyloučil aplikaci služebního předpisu č. 8/2015 a dovodil možnost změny schválené systemizace před nabytím účinnosti podle čl. 6 písm. b) metodického pokynu č. 2/2016. Z důvodu toho pochybení pak nesprávně dovodil, že změna systemizace byla provedena řádně.
9. Žalobkyně v podané žalobě zopakovala, že podivnosti, které změnu organizace ministerstva zdravotnictví provázely, jsou patrné i ze způsobu jednání či nejednání se žalobkyní po té, co bude z místa odvolána. Již dne 30. 11. 2016 jí totiž bylo sděleno, že nemá dál chodit do kanceláře, že jako náměstkyně pro majetkové a mezinárodní věci končí a ode dne 1. 12. 2016 měla nastoupit na pozici náměstkyně ředitele Fakultní nemocnice Na Vinohradech. Žalobkyně se nemohla zúčastnit porady dne 6. 12. 2016, neměla

prodloužení vstupní kartu do Senátu, ještě před schválením změny systemizace nový ministr zdravotnictví již věděl, že žalobkyně na ministerstvu zdravotnictví končí a ještě před přijetím změny systemizace s ní bylo zacházeno, jako by již na ministerstvu zdravotnictví nepracovala. Nad to se žalobkyní nikdo nekonzultoval možné řešení dané situace, nikdo jí detailně neinformoval, ani se jí nikdo nezeptal na jiné, možné, vhodné a přijatelné místo. Je zjevné, že nebyl dán žádný zájem na tom, aby žalobkyně na ministerstvu zdravotnictví setrvala, naopak byl zde zájem, aby co nejrychleji odešla z funkce náměstkyně a z celého ministerstva zdravotnictví, a ideálně nenastoupila ani na žádné jiné obdobné místo v jiných ústředních správních úřadech. Podezřelou změnou systemizace bylo všech cílů dosaženo, a následným postupem bylo dosaženo i toho, že vhodná místa již nejsou volná a žalobkyně na ně nemůže být zařazena.

Vyjádření žalovaného

10. Z obsahu vyjádření žalovaného správního orgánu k podané žalobě vyplývá, že pokud žalobkyně namítá nezákonnost usnesení vlády č. 1108 ze dne 14. 12. 2016, pak usnesení je forma rozhodnutí vlády podle článku 76 Ústavy České republiky. Usnesení vlády č. 1108 není podle názoru žalovaného rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jelikož se nejedná o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závažně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti žalobkyně. Proto uvedené usnesení nepodléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví ani jako tzv. podkladové rozhodnutí, neboť jím nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv žalobkyně.
11. Zákon o státní službě rozlišuje mezi služebním poměrem státního zaměstnance a jeho jmenováním na služební místo představeného, neboť zařazení na služební místo umožňuje, aby státní zaměstnanec byl např. ve služebním poměru na dobu neurčitou, přičemž zařazen na konkrétní služební místo nebo jmenován na konkrétní služební místo představeného může být na dobu určitou, popřípadě, pokud je jmenován na dobu neurčitou, může být podle § 60 zákona o státní službě z tohoto služebního místa - za podmínek tam uvedených - odvolán. Tyto důvody nejsou současně důvody pro skončení služebního poměru, které upravují speciálně ustanovení § 71 - § 74 zákona o státní službě. Odvoláním ze služebního místa představeného tedy došlo pouze ke změně služebního poměru žalobkyně.
12. K námitkám ohledně okolností schvalování systemizace, tedy okolnostem vydání usnesení vlády č. 1108 ze dne 14. 12. 2016, žalovaný uvedl, že úprava systemizace provedená usnesením vlády č. 1108 se netýkala pouze ministerstva zdravotnictví. Pokud je na základě vládou schválené systemizace zrušeno služební místo představeného a tato skutečnost je promítnuta do organizační struktury služebního úřadu formou příslušného interního aktu řízení, respektive služebního předpisu, jímž byl v daném případě organizační řád ministerstva zdravotnictví a služební předpis státního tajemníka v ministerstvu zdravotnictví č. 67/2016, je to jediná skutečnost, která je rozhodná pro závěr, zda jsou splněny důvody pro odvolání státního zaměstnance ze služebního místa představeného.
13. Žalovaný nemá pochybnost, že služební místo představeného, na kterém žalobkyně vykonávala službu, bylo zrušeno a toto zrušení služebního místa je seznatelné již ze samotného vládou schváleného návrhu na úpravu systemizace.
14. K námitkám ohledně nedodržení lhůt na předkládání návrhu na úpravy systemizace žalovaný uvedl, že se jedná o pořádkové lhůty, které mají význam především ve vztahu

k efektivitě procesu přípravy konečného návrhu systemizace pro dané období. S jejich uplynutím není spojen žádný konkrétní právní důsledek, tím méně pak nezákonnost systemizace, kterou svým usnesením schválí vláda, a kterou nedůvodně v podané žalobě dovozuje žalobkyně. V případě takto upravených lhůt pro podání návrhu sekci pro státní službu se sekce pro státní službu musí zabývat i návrhem, který by byl podán i po uplynutí takové lhůty, neboť zákon ani jiný právní předpis neopravňuje sekci pro státní službu návrh pro opožděnost odmítnout. V daném případě se nejednalo o podání návrhu na systemizaci, ale o návrh na změnu již schválené, ale dosud neúčinné systemizace.

15. K námitkám ohledně poškození žalobkyně na jejích právech v důsledku postupu správních orgánů žalovaný uvedl, že rozhodnutím služebního orgánu ze dne 14. 8. 2017 byla žalobkyně s účinností ode dne 28. 8. 2017 převedena podle § 61 odst. 1 písm. b zákona o státní službě na služební místo vrchní ministerský rada v oddělení legislativy zdravotních služeb a přímo řízených organizací v odboru legislativním, zařazené v 15. platové třídě s výkonem služby v ministerstvu zdravotnictví. Napadené rozhodnutí žalovaný shledal v souladu se zákonem, proto navrhl, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.

Průběh řízení před správními orgány

16. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
17. Rozhodnutím ze dne 29. 12. 2016 rozhodl státní tajemník ministerstva zdravotnictví o tom, že státní zaměstnankyně Mgr. L. T. K. je odvolána ze služebního místa představeného náměstkyně pro majetkové a mezinárodní věci na ministerstvu zdravotnictví dnem doručení rozhodnutí. Žalobkyně převzala osobně dané rozhodnutí dne 10. 1. 2017.
18. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce včasné odvolání, které následně doplnila o odůvodnění a v němž namítala - stejně jako v podané žalobě - že změna systemizace, organizační změna a odvolání žalobkyně jsou účelové kroky obcházející a zneužívající zákon.
19. O podaném odvolání rozhodl žalovaný odvolací správní orgán žalobou napadeným rozhodnutím, jímž odvolání jako nedůvodné zamítl a napadené rozhodnutí změnil tak, že ve výroku rozhodnutí se za slova „podle § 60 odst. 1 písm. a)“ vkládají slova „zákona o státní službě.“ Odvolací správní orgán v odůvodnění napadeného rozhodnutí dovedl, že při rozhodování o odvolání žalobkyně ze služebního místa představeného bylo postaveno na jisto, že její dosavadní služební místo bylo v důsledku systemizace na rok 2017 s účinností od 1. 1. 2017 zrušeno, a žalovaný neshledal důvodnými žalobkyní nastolené odvolací námitky, s nimiž se podrobně v odůvodnění vypořádal.

Průběh řízení před Městským soudem v Praze

20. Při ústním jednání u Městského soudu v Praze dne 22. 5. 2018 zástupce žalobkyně odkázal v podrobnostech na podanou žalobu a zdůraznil, že hlavní žalobní bod spočívá v tom, že usnesení vlády č. 1108 ze dne 14. 12. 2016 bylo z hlediska provedení systemizace v Ministerstvu zdravotnictví nezákonné, o čemž se žalobkyně pokusila soudu předložit důkazní materiály v podané žalobě a v jejím doplnění. Šlo o proces, který obvykle trvá několik měsíců, nicméně v případě Ministerstva zdravotnictví byl proveden během několika dnů od nástupu ministra L. do funkce dne 30. 11. 2016. Ten ještě týž den žalobkyni oznámil její konec ve funkci, přičemž ten samý den se měl nejen seznámit

s chodem celého ministerstva, ale i projednat původně navrhovanou systemizaci s Ministerstvem financí, odborovou organizací Ministerstva zdravotnictví a příslušnými orgány Ministerstva vnitra. I z toho, jak se během prosince 2016 měnil obsah návrhu systemizace, je zřejmé, že skutečným obsahem změn bylo odstranění nepohodlných osob ve vedení ministerstva. První změny byly personální, na jednání vlády dne 5. 12. 2016 však neprošly a bylo třeba navrhnout změny organizační. To proběhlo během jediného týdne do 12. 12. 2016, aniž by návrh změn byl s kýmkoli konzultován. Tomu, že ministr L. v té době neměl faktické vědomosti o chodu ministerstva, svědčí dopis, který žalobkyni poslal dne 15. 12. 2016. Žalobkyně neměla možnost se k návrhům jakkoli vyjádřit a neměla ani možnost účastnit se soutěže na obsazení místa některého z náměstků, pod jejichž gesci přešla agenda sekce žalobkyně. Žádná soutěž se totiž nekonala. Z uvedených okolností vyplývá, že veškerá činnost v rámci změn návrhu na systemizaci se týkala personální obměny a vyloučení některých, novému vedení nepohodlných osob a celý proces je v rozporu se zákonem, kdy prostřednictvím systemizace dochází k obcházení smyslu a účelu zákona o státní službě.

21. Zástupkyně žalovaného správního orgánu u jednání soudu uvedla, že žalovaný trvá na vydaném rozhodnutí a odkazuje se plně na podané písemné vyjádření žalovaného k žalobě. Žalovaný je přesvědčen o tom, že ve věci byly řádně učiněny všechny kroky, jejichž výsledkem bylo zrušení služebního místa žalobkyně. Návrh systemizace byl vládou schválen, v něm obsažené změny byly promítnuty do organizačního řádu Ministerstva zdravotnictví, což tvoří řetězec kroků, které vedly ke zrušení služebního místa žalobkyně. Procedura proběhla tak, jak zákon předpokládá, návrh byl předložen, projednán s příslušnými orgány, předložen vládě ke schválení a fakticky také schválen. Konkrétní návrh na zrušení vedoucí sekce byl předložen 30. 11. 2016 a dne 1. 12. 2016 vložen mezi dokumenty k projednání vládou. Ta dne 5. 12. 2016 projednávání návrhu přerušila a vyzvala ministra L., aby vysvětlil blíže důvody tohoto návrhu. Ministr tak učinil dopisem ze dne 7. 12. 2016 určeným členům vlády a jeho odůvodnění se promítlo do materiálu vloženého do složky určené k projednání vládou dne 12. 12. 2016. Faktické počty zaměstnanců se však od původního návrhu ze dne 30. 11. 2016 nijak nelišily, v tomto směru o nový materiál nešlo a nebylo proto nutné jejich nové projednání např. s odborovou organizací. Důvodem systemizace byl značný počet sekcí na počet zaměstnanců ministerstva, nepřehledný obsah agendy jednotlivých sekcí, vývoj ve změně struktury ministerstva je setrvalý a plynulý. Agenda sekce vedené žalobkyní byla v době nástupu žalobkyně do funkce účelově rozdělena, takže nyní provedená systemizace se v podstatě vrátila k původnímu stavu. Agenda se rozdělila mezi dvě jiné sekce, proto nebylo zapotřebí soutěže na nové vedení těchto sekcí. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.
22. Soud při jednání doplnil dokazování čtením listinných důkazů, zejména dopisem ministra zdravotnictví JUDr. Ing. M. L. žalobkyni ze dne 15. 12. 2016, jímž vyzval žalobkyni k předložení písemného detailního přehledu agendy a úkolů jejího sekce, přestože ji ústně již dne 30. 11. 2016 informoval o tom, že ve funkci na ministerstvu končí. Průběh přípravy a vlastního provedení systemizace v prosinci 2016 dokládá žalobkyní předložený výpis ze systému eKLEP, do něhož všechny rezorty vkládají materiály projednávané následně vládou. Žalobkyně konečně na podporu svých tvrzení o nezákonnosti procesu přípravy systemizace předložila listinné důkazy týkající se podané žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kterou žalobkyně

podala dne 16. 3. 2018 a tiskové zprávy týkající se osoby státního tajemníka Ministerstva zdravotnictví Mgr. I. B.

Posouzení důvodnosti žalobních námitek soudem

23. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákon č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“).
24. Žalobkyně v podané žalobě především namítla, že důvodem jejího odvolání ze služebního místa představeného bylo zrušení služebního místa v důsledku změny systemizace ministerstva zdravotnictví na rok 2017 a na to navazující změny organizace ministerstva zdravotnictví, přičemž změnu systemizace, organizační změnu a odvolání ze služebního místa žalobkyně považuje za účelové, obcházející a zneužívající zákon, zdůraznila nezákonnost usnesení vlády jako podkladového úkonu pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí.
25. Soud se proto zabýval otázkou, zda usnesení vlády lze považovat za úkon, který je podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odstavec 2 s. ř. s., když je zřejmé, že žalobkyně byla odvolána ze služebního místa představeného s ohledem na usnesení vlády o schválení systemizace (usnesení č. 1108 ze dne 14. 12. 2016).
26. Je nutno předeslat, že postup soudu při přezkoumání rozhodnutí správních orgánů upravuje soudní řád správní. Tímto zákonem jsou upraveny podmínky, ale i meze přezkumu rozhodnutí soudem, neboť ne všechna rozhodnutí soudnímu přezkumu podléhají. Podle § 2 s. ř. s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že soudy poskytují ochranu před takovými úkony, které se dotýkají veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob. Tato základní podmínka platí pro všechny typy žalob (§ 4 s. ř. s.), platí i ve vztahu k úkonům, které je soud oprávněn posuzovat jako podkladové. Vždy je základní podmínkou to, že určitý orgán státu vykonává zákonem stanovenou pravomoc a při výkonu takové pravomoci rozhoduje o veřejných subjektivních právech a povinnostech určitých fyzických nebo právnických osob. Ingerence soudní moci do moci výkonné je na subjektivní (veřejná) práva konkrétních osob vázána.
27. Při posuzování výše uvedené otázky charakteru usnesení vlády z pohledu možného posouzení jako podkladového úkonu ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalovaného vycházel soud z následujících úvah:
28. Vláda je podle článku 67 Ústavy vrcholným orgánem výkonné moci. Z článku 76 Ústavy vyplývá oprávnění vlády jako kolektivního orgánu přijímat usnesení.
29. Kompetenci vlády zmiňuje i zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní službě“).
30. Podle ustanovení § 17 odstavec 3 vláda schvaluje systemizaci za následující kalendářní rok, v souvislosti se schvalováním systemizace je vláda oprávněna upravit organizační strukturu služebního úřadu. Ustanovení § 18 zákona o státní službě upravuje oprávnění změnit systemizaci. Systemizaci se podle § 17 odstavec 1 zákona o státní službě rozumí stanovení

počtu služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami, počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami, objem prostředků na platy státních zaměstnanců, počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky, počet služebních míst, u kterých se stanoví zákaz se po skončení služebního poměru přímo nebo nepřímo podílet na podnikání nebo jiné činnosti podnikatelů nebo být jejich společníkem nebo členem v oboru, který je shodný s příslušným oborem služby, nebo být v pracovním nebo obdobném poměru k podnikateli v takovém oboru (zákaz konkurence).

31. Z výše uvedeného vyplývá, že vláda je podle zákona o státní službě oprávněna schvalovat systemizaci, tedy schvalovat počet vyjmenovaných služebních míst a schvalovat objem prostředků na platy zaměstnanců. Nic jiného není v rámci schvalování systemizace – vyjma výslovně uvedené organizační struktury – vláda oprávněna schvalovat. Je zřejmé, že při schvalování systemizace a organizační struktury vláda nerozhoduje o právech ani povinnostech konkrétních subjektů.
32. Pokud jde o otázku, zda usnesení vlády o schválení systemizace může být úkonem, který je podkladem rozhodnutí, které by byl soud oprávněn posoudit při přezkoumání napadeného rozhodnutí žalovaného správního orgánu, je nutno, kromě výše uvedené právní úpravy, vycházet z ustanovení § 75 odstavec 2 s. ř. s., které posouzení úkonu, který je podkladem rozhodnutí, jež je soudem přezkoumáváno, umožňuje.
33. Podle § 75 odstavec 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
34. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že za závazný podklad napadeného rozhodnutí je nutno považovat (při splnění dalších zákonných podmínek) „jiný úkon správního orgánu“. I kdyby soud akceptoval, že usnesení vlády je závazným „jiným úkonem“ pro napadené rozhodnutí, nelze učinit závěr o tom, že jde o jiný úkon „správního orgánu“. Co se rozumí „správním orgánem“ vyplývá z ustanovení § 4 odst. 1 písm. a/ s. ř. s., ze kterého vyplývá, že za správní orgán je třeba považovat zde vyjmenované orgány veřejné správy, tedy orgány moci výkonné, kterým však *„bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.“* Právě uvedená podstatná podmínka není v případě usnesení vlády splněna, neboť vládě při schvalování systemizace není svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. To znamená, že při vydávání usnesení, kterým schvaluje systemizaci, popřípadě organizační strukturu, vláda nemá postavení správního orgánu. Ustanovení § 75 odstavec 2 s. ř. s. však výslovně uvádí, že posuzovat zákonnost jiného úkonu, než je napadené rozhodnutí, je soud oprávněn jen tehdy, jde-li o úkon správního orgánu. Vláda není v této věci správní orgán.
35. Proto soud učinil závěr, že ve smyslu uvedené legislativní zkratky nelze usnesení vlády považovat za úkon, který by jako podkladové rozhodnutí podle § 75 odstavec 2 s. ř. s. byl soud ve správním soudnictví oprávněn posuzovat, a to právě proto, že vláda při schvalování systemizace nevystupuje jako správní orgán, tedy nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických či právnických osob. Ze samotného výčtu oblastí, které jsou podle

§ 17 odst. 1 zákona o státní službě předmětem schvalování u systemizace, je zřejmé, že nejde o rozhodování o právech či povinnostech konkrétních subjektů, nýbrž jde o personální a finanční zabezpečení činnosti státního úřadu.

36. Pro úplnost soud uvádí, že nelze vyloučit, aby vláda byla v postavení správního orgánu. Pak by takové úkony (rozhodnutí) soudu příslušelo přezkoumávat nebo posuzovat. Zmínit lze ustanovení § 10 odstavec 1 písm. a/ a písm. b/ zákona o státní službě, podle něhož je vláda služebním orgánem vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu a vůči vedoucímu služebního úřadu, který je ústředním správním úřadem. Podle § 10 odstavec 2 tohoto zákona služební orgán jedná a rozhoduje ve věcech služebního poměru. Z uvedeného vyplývá, že vláda je jako služební orgán oprávněna rozhodnout ve věcech služebního poměru, ale jen ve vztahu k osobám, které jsou uvedeny v § 10 odst. 1 písm. a/ a písm. b/ zákona o státní službě. Jen v těchto případech jedná a rozhoduje jako správní orgán ve věcech služebního poměru těch zaměstnanců, ve vztahu k nimž má postavení služebního orgánu. O takové rozhodování vlády v této věci nejde.
37. Jestliže není soud oprávněn přezkoumávat usnesení vlády a ani posuzovat jeho zákonnost jako podkladového úkonu, pak ho musel respektovat a z jeho obsahu vycházet při posuzování důvodnosti podané žaloby, neboť jde o platný a účinný dokument, který nebyl změněn či zrušen. V daném případě je tak zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno jako důsledek provedené systemizace, která byla vládou schválena a Ministerstvem zdravotnictví promítnuta do vnitřních organizačních předpisů. Bylo-li tedy postupováno podle takto schválené systemizace, mělo odvolání žalobkyně z funkce v této systemizaci oporu.
38. Je nutno zdůraznit, že soud si je vědom toho, že je determinován důvody, které vedly k odvolání žalobkyně z funkce. Odlišná je situace v případě, kdy došlo k odvolání z funkce v důsledku změny systemizace, schválené vládou, jiná je situace, kdy k odvolání dojde například z důvodů porušení povinnosti odvolávaného zaměstnance. Zatímco v prvním případě musí soud posoudit, zda odvolání má ve schválené systemizaci oporu, v druhém případě musí soud posoudit, zda k porušení služebních povinností došlo. Jak bylo výše zmíněno, žalobkyně byla odvolána z funkce představeného – náměstkyně pro majetkové a mezinárodní věci ministerstva zdravotnictví – s odkazem na usnesení vlády, kterým byla schválena systemizace ministerstva a její pracovní pozice představeného byla zrušena. Za této situace nelze učinit jiný závěr než ten, že odvolání žalobkyně bylo opodstatněné.
39. Pokud žalobkyně v podané žalobě obsáhle polemizuje o nevhodném, nestandardním a nezákonném chování ministra L. vůči její osobě v prosinci 2016, když tvrdí, že až dne 15. 12. 2016 se žalobkyně ministr JUDr. Ing. L. písemně zeptal, jaká je agenda a jaké se úkoly její sekce zajišťuje, uzavírá z uvedeného, že lze objektivně pochybovat o tvrzení, uvedeném v rozhodnutí, totiž že změna systemizace schválena vládou dne 14. 12. 2016 byla výsledkem společného postupu ministra JUDr. Ing. L. se státním tajemníkem ministerstvu zdravotnictví, a že byla navržena po důkladném seznámení se s organizací a chodem tohoto ministerstva. Žalobkyně v této souvislosti také zmínila, že státní tajemník ministerstva zdravotnictví měl být údajně dlouhodobě nemocný a do práce se měl vrátit až 1. 12. 2016, stejně tak nový ministr zdravotnictví do své funkce nastoupil jen několik dní před projednáním prvního návrhu na změnu systemizace. Z tohoto důvodu žalobkyně namítá, že návrh změny systemizace nebyl skutečně motivován zefektivněním chodu ministerstva zdravotnictví a že nebyl činěn po důkladném zvážení všech podstatných okolností.

40. Ke všem v žalobě zmíněným skutečnostem Městský soud v Praze uvádí, že toto faktické chování a jednání nastupujícího ministra nepodléhá přezkumné činnosti soudu. Té je totiž podrobena výhradně vydané žalobou napadené rozhodnutí a také řízení, které mu předcházelo. Způsob chování jednotlivých osob na Ministerstvu zdravotnictví nelze podřadit pod pojem „řízení“ a žádné právní ustanovení konkrétního právního předpisu neumožňuje soudu takové či obdobné jednání zohlednit v závěru, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem.
41. Žalobkyně v podané žalobě zopakovala, že již v odvolání poukazovala na rozpor postupu při změně systemizace ve vztahu k ministerstvu zdravotnictví se služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 8/2015 Sb., což v rozhodnutí vyřešil odvolací orgán tvrzením, že citovaný služební předpisem se na danou věc nevztahoval, neboť byl vydán metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2016, který upravoval pravidla pro zpracování v návrhu systemizace na rok 2017 odlišně.
42. Soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, podle níž se žalovaný dopustil nesprávného právního posouzení, když vyloučil aplikaci služebního předpisu č. 8/2015 a dovodil možnost změny schválené systemizace před nabytím účinnosti podle čl. 6 písm. b) metodického pokynu č. 2/2016, a z důvodu toho pochybení pak nesprávně dovodil, že změna systemizace byla provedena řádně.
43. Podle článku 6 písm. b) metodického pokynu č. 2/2016 je změna systemizace před nabytím účinnosti možná jen tehdy, pokud návrh na změnu systemizace před nabytím účinnosti vyplývá přímo z rozhodnutí vlády.
44. Městský soud v Praze z obsahu spisového materiálu ověřil, že konečná změna schválené systemizace na rok 2017, v jejímž důsledku zaniklo služební místo představeného – náměstkyne pro majetkové a mezinárodní věci ministerstva zdravotnictví, vyplývala z rozhodnutí vlády. Právě usnesením vlády č. 1108 ze dne 14. 12. 2016, byla schválena s účinností od 1. 1. 2017 ve znění části III materiálu č. 1535/16, podle něhož se „z důvodu racionalizace a zefektivnění činnosti ministerstva navrhuje zrušení Sekce majetkových a mezinárodních věcí, se kterou souvisí zrušení místa představeného v 16. platové třídě (náměstek pro řízení sekce majetkových a mezinárodních věcí“. Soud v této souvislosti dospěl k závěru, že není rozhodné, zda tato změna vyplývala z návrhu předloženého vládě, ale rozhodné je, že před vydáním rozhodnutí o odvolání byl tento návrh vládou schválen. Předpoklady změny již schválené systemizace před nabytím její účinnosti podle článku 6 písm. b) Metodického pokynu č. 2/2016 tak byly v nyní posuzované věci splněny. Z toho důvodu se soud neztotožnil s argumentací žalobkyně, že nebyly splněny podmínky pro změnu schválené a dosud neúčinné systemizace.

Namítala-li žalobkyně v závěru podané žaloby, že podivnosti, které změnu organizace ministerstva zdravotnictví provázely, jsou patrné i ze způsobu jednání či nejednání se žalobkyní po té, co bude z místa odvolána, že jí již dne 30. 11. 2016 bylo sděleno, že nemá dál chodit do kanceláře, že jako náměstkyně pro majetkové a mezinárodní věci končí a že ode dne 1. 12. 2016 měla nastoupit na pozici náměstkyně ředitele Fakultní nemocnice Na Vinohradech, platí o těchto námitkách totéž, co soud uvedl již výše v bodě 32 tohoto rozsudku. Ani uvedené okolnosti, jakož ani tvrzení žalobkyně, že se nemohla zúčastnit porady dne 6. 12. 2016, protože neměla prodlouženou vstupní kartu do Senátu, a že s ní ještě před schválením změny systemizace nový ministr zdravotnictví zacházel tak, jako by již na ministerstvu zdravotnictví nepracovala, nejsou součástí žalobou napadeného rozhodnutí o

odvolání, ani nejsou bezprostředními úkony v řízení, které vydání rozhodnutí předcházely. Proto je nelze učinit součástí přezkumné činnosti soudu v rámci řízení o žalobě proti pravomocnému rozhodnutí o odvolání ze služebního místa podle zákona o státní službě.

Závěr a náklady řízení

45. Na základě všech výše uvedených skutečností Městský soud v Praze po posouzení žaloby a podrobení přezkumu žalobních bodů tak, jak je žalobce v podané žalobě vymezil, neshledal žádné důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí a nezjistil, že by žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem. Žaloba nebyla podána důvodně, proto ji soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jako úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í

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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

V Praze dne 22. května 2018
v á ,

JUDr. Hana V e b e r o
předsedkyně senátu