

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatele: **ppor. Bc. M. F.**, proti odpůrci: **Ministerstvo obrany**, se sídlem Praha 6, Tychonova 1, v řízení o návrhu na zrušení odborného nařízení sekce personální Ministerstva obrany č. 4 ze dne 18. prosince 2003 – Pokyny k postupu personálních orgánů při realizaci převodu zaměstnanců do nového platového systému při zavádění šestnáctitřídního systému odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě v resortu MO a Postupu pro určení doby započitatelné praxe od 1. 1. 2007 č. j. 196-56/2006 - 7542,

t a k t o :

- I. Návrh **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatel označil napadená úřední sdělení za opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. Návrh na zrušení může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem. Rozhodné pro další postup je posouzení, zda se v daném případě o takové opatření jedná.

Navrhovatel podal dne 9. 5. 2007 u Městského soudu v Praze návrh na zahájení řízení podle zákona č. 150/2002 Sb. ve věcech několika v návrhu specifikovaných nároků vyplývajících ze služebního poměru vojáka z povolání; současně navrhl rovněž zrušení opatření obecné povahy – odborné nařízení Sekce personální Ministerstva obrany č. 4 ze dne 18. 12. 2003 – Pokyny k postupu personálních orgánů při realizaci převodu zaměstnanců do nového platového systému při zavádění šestnáctitřídního systému odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě v resortu MO a Postupu pro určení doby započitatelné praxe od 1. 1. 2007 č. j. 196-56/2006-7542.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2007, č. j. 9 Ca 162/2007 - 13 byl návrh na zrušení výše uvedeného opatření, na jehož kvalifikaci, jakožto opatření obecné povahy, navrhovatel k výzvě soudu ze dne 28. 6. 2007, č. j. 9 Ca 162/2007 - 9 trval, vyloučen k samostatnému projednání.

Protože k řízení ve věci zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu ust. § 101c zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) příslušný Nejvyšší správní soud, byla věc tomuto soudu dne 25. 4. 2008 Městským soudem v Praze postoupena.

Navrhovatel považuje výše uvedené dokumenty za opatření obecné povahy z důvodů, že upravují metodicky činnost správních orgánů pro personální práci s vojáky z povolání, tedy dotýkají se, prostřednictvím svého působení na správní orgány provádějící tuto činnost, práv a povinností několika desítek tisíc osob; oba dokumenty jsou obecně závazného charakteru, tedy jednotlivá rozhodnutí správních orgánů ve věcech personálních jsou závislá na obsahu těchto dokumentů; oba dokumenty mají imperativní povahu typu „napříště bude postupováno tak a tak“; oba dokumenty se nezabývají konkrétními případy, nýbrž obecnou dikcí, kdy každý i nově vzniklý subjekt (správní orgán) je povinen pro každé své nové rozhodnutí postupovat podle těchto dokumentů; oba dokumenty určují postup blíže neurčeného množství správních orgánů, dotčené subjekty jsou v nich vyjádřeny genericky, nikoliv taxativně.

Soudní ochrana před opatřeními obecné povahy je institutem novým, do soudního řádu správního byla vnesena zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (publ. na www.nssoud.cz), resp. v rozhodnutí ze dne 22. 6. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44. Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků, s výjimkou negativního vymezení v § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Tam je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.

Nejvyšší správní soud předesílá, že při definici opatření obecné povahy je třeba vycházet z právní doktríny, která tato opatření popisuje jako tzv., smíšené akty s prvky jak právní normy, tak správního rozhodnutí. Zpravidla se tedy jedná o akty s konkrétně vymezeným předmětem úpravy v oblasti práv a povinností adresátů a s jejich obecně vymezeným okruhem. Na základě tohoto pojetí, by bylo lze učinit i takový závěr, že soudnímu přezkumu podléhají všechny akty splňující výše uvedená kritéria bez ohledu na právní formu, v níž jsou vydávány a bez ohledu na skutečnost, zda je pro ně vůbec nějaká právní forma předepsána. Takový závěr však senát ve věci rozhodující, přihlížející k závěrům rozšířeného senátu vysloveném ve věci 3 Ao 1/2007 - 44, nesdílí. Rozhodující pro posouzení pravomoci soudu je, dle jeho názoru, právní forma aktu, nikoliv jeho materiální obsah, neboť popřením významu právní formy by došlo ke zpochybnění hranic

pravomocí jednotlivých soudů a ve svém důsledku k narušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva.

Opatření obecné povahy je institutem, který v českém právním řádu byl výslovně zaveden zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích. Uvedený zákon předepsal vydání opatření obecné povahy pro některé činnosti telekomunikačních orgánů přímo, např. v ustanovení § 34 odst. 4, právní účinky pak blíže rozvedl v ustanovení § 124 zákona. Zákon nabyl účinnosti dne 1. 5. 2005 a těmito svými ustanoveními navázal na již platný (od 24. 9. 2004), ale v té době dosud neúčinný zákon č. 500/2004 Sb. správní řád (dále též „nový správní řád“). Zároveň byl novelizován i soudní řád správní a ustanovením § 171, části dvacáté první, zákona č. 127/2005 Sb. do něj byl inkorporován díl 7, části třetí, hlavy II. se svými ustanoveními § 101a až § 101d a zároveň doplněna ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) a § 48 odst. 2 písm. e). Samotný soudní řád správní však ani po novelizaci definici opatření obecné povahy neobsahuje, výše uvedená ustanovení upravují pouze pravomoc a kompetenci soudů a některá další procesní pravidla přezkumu. Odpověď na otázku, co lze považovat za opatření obecné povahy, je proto třeba hledat v novém správním řádu, v části šesté.

Podle ustanovení § 171 nového správního řádu „postupují podle této části správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“. V dalších ustanoveních jsou pak upravena procesní pravidla pro jeho vydání.

Z uvedeného je zřejmé, že ani nový správní řád opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmanitost možných případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána způsobem upraveným v části šesté správního řádu. Lze tudíž shrnout, že opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat jen v těch případech, kdy jim to zvláštní zákon ukládá, a to v rozsahu a za podmínek tam uvedených. Pomocí argumentu *á contrario* lze pak dovodit, že pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu ustanovení § 171 a násl. nového správního řádu. Tento závěr je podepřen i zněním čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Je tak možno uzavřít, že rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda je příslušný správní akt opatřením obecné povahy, nejsou materiální znaky (byť je nepochybné, že by zákonodárce měl při své legislativní činnosti dbát na to, aby při úpravě tohoto institutu ve zvláštních zákonech byl obsah v souladu s formou), ale rozhodující je skutečnost, zda tuto právní formu pro vydání aktu zvláštní zákon předepisuje. Pravomoc a kompetence Nejvyššího správního soudu k přezkumu dle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. a § 101a a násl. s. ř. s. je pak dána jen v těch případech, kdy správní orgán vydal opatření obecné povahy na základě zmocnění uvedeného ve zvláštním zákoně nebo tehdy, pokud svůj akt takto označil, ačkoliv k jeho vydání výslovně zmocněn nebyl. V druhém případě však bude takovýto postup zajisté bez dalšího důvodem ke zrušení tohoto aktu.

Na základě uvedené výchozí úvahy pak soud přistoupil k řešení otázky předložené navrhovatelem ohledně zrušení výše citovaných dokumentů Ministerstva obrany.

Navrhovatel svůj návrh směřuje do interních pokynů odpůrce, upravujících postup personálních orgánů při zabezpečení realizace převodu zaměstnanců resortu do nového platového systému, které nenaplnějí ani formální ani materiální atributy opatření obecné povahy, způsobilé soudního přezkumu ve správním soudnictví.

„Odborné nařízení č. 4 ze dne 18. 12. 2003“, schválené náměstkyní ministra obrany pro personalistiku, bylo vydáno k realizaci změny systému odměňování podle zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, na základě nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, které stanoví šestnáctitřídní stupnici platových tarifů a nařízení vlády č. 469/2002 Sb., kterým se stanoví katalog prací a kvalifikační předpoklady ve veřejných službách a správě ve znění nařízení vlády č. 331/2003 Sb. Uvedené nařízení stanoví, že za zpracování podkladů v souladu s platnou právní úpravou a dodržení stanovených termínů odpovídají velitelé útvarů, náčelníci, ředitelé a vedoucí ostatních organizačních útvarů („velitel“). Velitelé jsou povinni při realizaci zabezpečení převodu zaměstnanců do nového platového systému v souladu s obecně závaznými resortními předpisy (zejm. § 18 a § 22 zákoníku práce a čl. 81 až 92 Pracovního řádu pro občanské zaměstnance) úzce spolupracovat s příslušnými odborovými orgány. K realizaci změny systému v odměňování byl v souvislosti s výše uvedeným nařízením vydán náměstkyní ministra obrany pro personalistiku dále interní pokyn k postupu pro určení doby započitatelné praxe od 1. 1. 2007.

Z ustanovení § 171 správního řádu se především podává, že podle něj postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím. Opatření, jehož zrušení se navrhovatel dovolává nebylo vydáno v řízení vedeném dle správního řádu, resp. na jeho vydání se správní řád ani nevztahuje. Žádný právní předpis neukládá odpůrci vydat opatření obecné povahy v oblastech, do nichž navrhovatel směřuje. Uvedené personální předpisy vydané odpůrcem (v pozici „zaměstnavatele“) se nadto vztahují na všechny osoby, které mu pro splnění zákonných předpokladů podléhají, nelze tedy dovodit, že by při existenci stejných „vstupních“ podmínek měly být některé osoby posuzovány a zařazovány do platových tříd odlišně.

Správní řízení se nevztahuje na občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony, prováděné správními orgány. Správní řád se vztahuje pouze na veřejnou správu, která má charakter výkonu veřejné moci.

Odpůrce rozpracoval ve vnitřních pokynech, jejichž zrušení se navrhovatel dovolává, postupy, k tomu, aby dostal naplnění zákonných norem, k čemuž byl povinen. Svým vymezením tak tyto pokyny plní úlohu interního pokynu, resp. aktu řízení, který není ve vztahu k adresátům, které zavazuje výkonem veřejné moci. „Odborné nařízení“ a „Postupy“ pouze interpretují příslušná zákonná ustanovení, aniž by zákon jakkoli překračovala. Odpůrce určitým způsobem metodicky stanovil, jak mají příslušné osoby, do jejichž kompetence spadají otázky odměňování (personální útvary) postupovat, aby naplnily zákonem předpokládaný stav.

Nadto je třeba konstatovat, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je přitom oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Přímo z předmětných dokumentů odpůrce však neplynou navrhovateli, ale ani ostatním osobám, na které příslušná právní úprava dopadá, žádné závazné povinnosti, jejichž nedodržení by vedlo k dalším opatřením ze strany odpůrce. Zmiňované interní pokyny samy o sobě nejsou způsobilé založit navrhovateli konkrétní práva a povinnosti. Tyto, a to i ohledně výše platového ohodnocení, může založit až příslušný platový výměr. Ten byl ostatně navrhovateli, jak Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, vydán, a to nikoli na základě výše zmiňovaných interních pokynů, ale na základě zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových organizacích a některých dalších organizacích a orgánech, nařízení vlády č. 565/2006 Sb., o platových poměrech vojáků z povolání. (Ve věci platového výměru je vedeno samostatné řízení o žalobě u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9 Ca 162/2007).

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že Odborné nařízení sekce personální Ministerstva obrany č. 4 ze dne 18. 12. 2003 a Postup pro určení doby započítatelné praxe od 1. 1. 2007 č. j. 196-56/2006-7542 sice není právním předpisem ani rozhodnutím, ale z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplnují znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana ust. § 101a s. ř. s.

Nejsou splněny podmínky řízení, a proto soud návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení právo na jejich náhradu.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. května 2008

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu