



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **P. J. DiS.**, zastoupený Mgr. Olgou Růžičkovou, advokátkou se sídlem Teplice, Dubská 390/4, proti žalovanému: **Státní tajemník v Ministerstvu životního prostředí České republiky**, se sídlem Praha, Vršovická 1422/65, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 11 Ad 14/2018 – 39,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 11 Ad 14/2018 – 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2018, č. j. ENV/2018/5623. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí ředitele České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“) ze dne 28. 12. 2017, jímž byl žalobce zařazen mimo výkon služby z důvodu zrušení služebního místa, na které byl zařazen. Současně se žalobce domáhal zrušení části usnesení vlády České republiky ze dne 23. 10. 2017, č. 737, k návrhu systemizace služebních a pracovních míst podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, s účinností od 1. 1. 2018, jakožto podkladového úkonu správního orgánu ve smyslu § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Při posouzení věci vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu, který vyplývá ze správního spisu. Z rozhodnutí ředitele ČIŽP ze dne 11. 11. 2015 žalobce působil ve služebním poměru na dobu neurčitou u Oblastního inspektorátu v Hradci Králové, přičemž byl zařazen na služební místo odborný rada – inspektor oddělení ochrany lesa. V důsledku shora citovaného usnesení vlády České republiky č. 737, kterým byla schválena změna systemizace služebních a pracovních míst pro rok 2018, však bylo služební místo žalobce zrušeno. Na základě uvedeného rozhodl ředitel ČIŽP jako příslušný služební orgán podle § 162 odst. 2 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, že se žalobce od 1. 1. 2018 zařazuje podle § 62 odst. 1 téhož zákona mimo výkon služby z organizačních důvodů a podle odst. 2 tohoto ustanovení jeho plat činí 80 % měsíčního platu. Z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, že služební orgán posoudil, zda lze žalobce převést na jiné služební místo, nicméně na základě evidence obsazovaných služebních míst v informačním systému o státní službě ke dni vydání rozhodnutí žádné vhodné služební místo nebylo volné.

[3] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud nejprve konstatoval, že podstata žalobní argumentace není namířena proti žalobou napadenému rozhodnutí, ale cílí na proces přijetí a vlastní zákonnost shora uvedeného usnesení vlády o schválení systemizace. Městský soud se tedy nejprve zabýval otázkou, zda toto usnesení vlády lze považovat za úkon, který je podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Dospěl k závěru, že jej za takový úkon považovat nelze, jelikož vláda při schvalování systemizace nevystupuje jako správní orgán, tedy nerozhoduje o právech a povinnostech konkrétních osob, nýbrž jde o personální a finanční zabezpečení činnosti státního úřadu. Dále se tedy soud, při respektování zákonnosti předmětného usnesení vlády, zabýval námitkami směřujícími proti rozhodnutí žalovaného, které shledal nedůvodnými. Podle městského soudu správní orgány řádně odůvodnily svůj závěr, že žalobci nelze poskytnout jiné vhodné služební místo. Žalovaný se podrobně zabýval všemi zákonem stanovenými podmínkami, za nichž lze státního zaměstnance zařadit mimo výkon služby, a řádně je vyhodnotil. Současně se zevrubně vypořádal i s námitkou žalobce, směřující k porušení povinnosti seznámit jej s podklady rozhodnutí před jeho vydáním. Městský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že procesní práva žalobce jako účastníka řízení v tomto směru nebyla zkrácena do takové míry, aby to odůvodňovalo závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobce byl s organizačními důvody, které vedly k vydání rozhodnutí o jeho zařazení mimo výkon služby, prokazatelně seznámen dne 20. 12. 2017 a do dne 27. 12. 2017 mu plynula lhůta k podání případného vyjádření. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobce nebyl k vyjádření vyzván jako účastník řízení, ale jako předseda odborové organizace. Závěrem městský soud také konstatoval, že skutkový stav věci byl řádně a úplně zjištěn, a proto neshledal důvod pro doplnění dokazování výsledky svědků ohledně služebního hodnocení žalobce a jeho polemiky se závěry schválené systemizace stran dopadů na organizační strukturu služebního úřadu a jeho jednotlivých inspektorátů.

[4] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., konkrétně pro nesprávné posouzení právní otázky, zda je vláda při přijímání usnesení o systemizaci podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě v postavení správního orgánu. Stěžovatel má za to, že ano, jelikož vláda sice přímo nerozhoduje o právech a povinnostech jednotlivých osob, ale její usnesení je způsobilé zasáhnout do jejich právní sféry, neboť bezprostředně dopadá na fyzické osoby zařazené k výkonu služby na systemizací dotčená služební místa. V souladu se závěry městského soudu se však státní

pokračování

zaměstnanec může bránit toliko proti konkrétnímu rozhodnutí služebního orgánu, kterým je převeden na jiné služební místo, či zařazen mimo výkon služby, přičemž změna systemizace je považována za objektivní skutečnost, z níž musí služební orgán při rozhodování vycházet. Jejím prostřednictvím však lze bez soudního přezkumu odůvodnit zrušení jakékoli pozice zastávané členem orgánu odborové organizace a tím se jej zbavit. Takový závěr podle stěžovatele představuje porušení čl. 1 Úmluvy č. 135 Mezinárodní organizace práce o ochraně zástupců pracovníků v podniku a úlevách, které jim mají být poskytnuty.

[5] Stěžovatel zejména také zdůraznil průběh přípravy systemizace, při níž Ministerstvo vnitra postupuje v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhů služebních orgánů předložených prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů (§ 17 odst. 2 zákona o státní službě). Systemizaci pak předkládá vládě ke schválení ministr vnitra, vláda ji schvaluje na následující kalendářní rok a je oprávněna upravit organizační strukturu služebního úřadu (odst. 3 téhož ustanovení). Ačkoli vláda schvaluje systemizaci v zásadě jen v rozsahu údajů uvedených v § 17 odst. 1 zákona o státní službě, činí tak na podkladě podrobně zpracovaných podkladů jednotlivých služebních úřadů, které specifikují každé jednotlivé služební místo. Nejedná se tedy o „nějaké objektivní rozhodnutí nadiktované shora“. Procesy na konkrétním služebním úřadu mohou být motivovány úplně něčím jiným, než snahou o efektivní fungování státní služby a v momentě, kdy se v tomto procesu projeví nezákonný prvek diskriminace, není již podle výkladu městského soudu možné, aby byl výsledek tohoto procesu soudně přezkoumán.

[6] Stěžovatel je přesvědčen, že zrušením služebního místa, na kterém byl zařazen, došlo k porušení § 98, § 140 a § 79 odst. 2 písm. h) a i) zákona o státní službě, tedy k jeho diskriminaci z důvodu jeho členství v odborové organizaci. Proces završený schválením systemizace je podle jeho názoru nutno hodnotit jako nezákonný a je třeba jej meritorně přezkoumat stran toho, jaké důvody vedly ke zrušení právě jeho služebního místa, na kterém byl plně vytížen. Proto navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, a to zejména stran postavení vlády při přijímání usnesení o systemizace. Městský soud podle jeho názoru zcela správně posoudil věc tak, že toliko přezkoumal dvě základní podmínky zákonnosti napadeného rozhodnutí a řádně se zabýval žalobními námitkami směřujícími k porušení povinnosti služebních orgánů seznámit stěžovatele s podklady rozhodnutí před jeho vydáním. Podle názoru žalovaného nelze změnu systemizace považovat za rozhodnutí o právech a povinnostech konkrétních státních zaměstnanců na těchto místech přidělených. Žalovaný proto nemohl v žalobou napadených rozhodnutích přezkoumávat proces přijetí usnesení vlády ani konkrétní důvod pro zrušení místa stěžovatele. Žalovaný se rovněž důrazně ohradil proti tvrzení o diskriminaci stěžovatele. Stěžovatelem opakovaně uváděné údajné důvody zrušení jeho služebního místa zůstávají podle žalovaného pouze v rovině nepodložených spekulací. Naopak je podle něj patrné, že systemizace byla přijata s cílem posílit personální obsazení větších oblastních inspektorátů ČIŽP, a to zaměstnanci s vysokoškolským právním vzděláním, při současném nenavýšení celkového počtu služebních míst ve služebním úřadu. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti. Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

[9] Spornou je v projednávané věci otázka, zda usnesení vlády o systemizaci vydané podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě lze považovat za úkon, který je podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., a tedy jej přezkoumat v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž se podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě státní zaměstnanec zařazuje mimo výkon služby z organizačních důvodů.

[10] Podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě „[s]ystemizace vychází ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu, a stanoví pro každý služební úřad

- a) počet služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami,
- b) počet služebních míst představených klasifikovaných platovými třídami,
- c) objem prostředků na platy státních zaměstnanců,
- d) počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky,
- e) 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 (dále jen „zákaz konkurence“).

[11] Ustanovení § 17 odst. 2 a 3 zákona o státní službě pak popisují proces zpracování a schvalování systemizace. V souladu s odstavcem 2 tohoto ustanovení „[n]ávrh systemizace vypracuje Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí na základě návrhů služebních orgánů, které mu je v termínu stanoveném Ministerstvem vnitra předkládají prostřednictvím příslušných ústředních správních úřadů. Při vypracování návrhu systemizace ministerstva nebo jemu podřízeného služebního úřadu se postupuje v součinnosti s příslušným členem vlády, v případě systemizace Úřadu vlády v součinnosti s vedoucím Úřadu vlády, a pokud jde o část systemizace týkající se státních zaměstnanců zařazených v útvaru podřízeném členovi vlády, s tímto členem vlády. V případě Ministerstva vnitra návrh systemizace vypracovává státní tajemník v součinnosti s ministrem vnitra, a pokud jde o část systemizace týkající se sekce pro státní službu, též v součinnosti s náměstkem pro státní službu; návrh systemizace předkládá státní tajemník.“ Podle jeho odstavce 3 pak „[s]ystemizaci schvaluje vláda na následující kalendářní rok. Návrh systemizace předkládá vládě ministr vnitra. Vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu.“

[12] Z ustanovení § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě se dále podává, že pokud státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace, převede se na jiné služební místo. Podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě pak platí, že nemůže-li být státní zaměstnanec převeden na jiné služební místo, protože žádné vhodné není volné, zařadí se mimo výkon služby.

pokračování

[13] Mezi stranami není sporné, a podle názoru Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že systemizace vydaná podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě nemůže představovat rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nevede k přímému zásahu do práv a povinností konkrétního státního zaměstnance. Jedná se totiž o obecný interní organizační akt vydaný vládou, jakožto vrcholným orgánem moci výkonné (čl. 67 Ústavy), který dopadá na předem neurčitý okruh adresátů. Nelze samozřejmě zpochybnit, že k určitému dotčení práv a povinností státního zaměstnance může v důsledku schválení systemizace dojít. To je ostatně i jejím cílem, neboť na jejím podkladě dochází například k odvolání ze služebního místa představeného (§ 60 zákona o státní službě), převedení na jiné služební místo, či zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů (§ 61 téhož zákona), jako v nyní projednávané věci. Dotčení schválením takového organizačního aktu je však nutno považovat za nepřímé, neboť k přímému dotčení na právech a povinnostech konkrétního zaměstnance dojde až rozhodnutím ve věcech služby. Lze tedy dospět k dílčímu závěru, že zákon stěžovateli neumožňuje napadnout systemizaci vydanou podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě samostatnou žalobou ve správním soudnictví (jak ostatně uzavřel Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 10. 2019, č. j. 6 Ads 167/2018 – 31, ve věci téhož stěžovatele).

[14] Zbývá tedy vyřešit otázku, zda takovýto akt může představovat „jiný úkon správního orgánu“ ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., podle kterého platí, že „[b]yl-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.“

[15] V projednávané věci je přitom sporné zejména naplnění zákonné definice správního orgánu, která je obsažena v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle nějž „[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy“.

[16] Je nepochybné, že vláda je orgánem moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy), otázkou však zůstává, zda bylo v této věci vládě svěřeno o rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. K tomu je nutno předně uvést, že podkladové úkony správního orgánu ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. jsou typické tím, že se jimi ještě nerozhoduje o právech a povinnostech konkrétních osob. Právě to, že do těchto práv a povinností se ještě nezasahuje, je klíčovým rozlišovacím znakem pro to, aby takový akt nebyl samostatně přezkoumatelný a byl přezkoumatelný až v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí (viz body 26, 30, 34 a 35 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 8 As 8/2011 - 66, č. 2908/2013 Sb. NSS). Z toho pak logicky vyplývá, že „správní orgán“ ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., jenž v těchto případech vydává úkon, který je závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, zpravidla nebude beze zbytku naplňovat doslovnou definici správního orgánu obsaženou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že ve své dřívější rozhodovací činnosti uváděl, že pojmovým znakem správního orgánu je právě i rozhodování o právech

a povinnostech osob. Jak však vysvětlil již ve svém rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, vždy tak činil pouze tehdy, pokud se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo o žalobu na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, č. 2133/2010 Sb. NSS). V případě jiných žalob je totiž ochrana poskytována i tehdy, pokud daný orgán veřejné správy nerozhoduje o právech a povinnostech osob. Nejde-li o žaloby proti rozhodnutím nebo na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí, pojem správní orgán je tudíž třeba vykládat tak, že se jedná o takový orgán či osobu uvedenou v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, což odpovídá i definici správního orgánu uvedené v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (viz shodně Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 21 – 22; nebo Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 38).

[18] Z uvedeného je tedy zřejmé, že přestože postavení vlády, jakožto orgánu, který vydává systemizaci podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě, v daném případě beze zbytku nenaplní definiční znaky správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., lze systemizaci považovat za závazný podklad pro rozhodování ve věcech služby ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Je totiž vydáván vládou jako orgánem moci výkonné v oblasti veřejné správy (otázka organizace státní služby), přičemž je pro orgány rozhodující ve věcech služby závazný. Z ničeho přitom nevyplývá, že by těmito organizačními dokumenty byl vázán i soud. Nemožnost přezkoumat zákonnost kroků, které rozhodnutí ve věci služby předcházely, by byla v rozporu s garancemi vyplývajících pro státní zaměstnance z čl. 79 odst. 2 Ústavy a z čl. 21 odst. 4 Listiny, neboť není možné připustit, aby prostřednictvím systemizace či organizační struktury bylo možné dosahovat protiprávních cílů, byť k zásahu do práv a povinností státních zaměstnanců dojde až pozdějším úkonem, jehož obsah však bude předurčen příslušným organizačním dokumentem. S ohledem na to je soud oprávněn v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci služby přezkoumat zákonnost tohoto organizačního dokumentu. Ke stejnému závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již ve výše citovaném rozsudku č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, v němž se touto právní otázkou zevrubně zabýval. V podrobnostech lze proto pro stručnost odkázat na odůvodnění tohoto rozsudku, které je aplikovatelné i na nyní projednávanou věc.

[19] V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud také nepřímou vyjádřil k rozsahu, v jakém jsou správní soudy oprávněny systemizací podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumávat. Konkrétně zde uvedl, že *by schválení systemizace či organizační struktury mohlo být použito pouze k tomu, aby byl státní zaměstnanec odvolán či přeložen ze zastávané funkce, aniž by proto byly splněny jinak striktní zákonné podmínky. Důvody vedoucí k těmto krokům by mohly být zcela zjevně protiprávní (například diskriminační)*. Dále poukázal na obdobnou situaci v případě organizačních změn v případě zaměstnanců v pracovněprávních vztazích podle § 52 písm. c) zákoníku práce. V těchto případech judikatura civilních soudů dovodila, že samotné rozhodnutí o organizačních změnách je pouze tzv. faktickým úkonem, který je hmotněprávním předpokladem pro právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví (například právě u výpovědi z organizačních důvodů). Soud se okolnostmi přijaté organizační změny zabývá až v rámci řízení o neplatnosti výpovědi z pracovního poměru. „*V něm může přezkoumávat například to, zda rozhodnutí o*

pokračování

organizační změně bylo přijato příslušným orgánem (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1105/2001, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 21 Cdo 4521/2011, č. 23/2013 Sb. NS) nebo to, zda rozhodnutí o organizační změně skutečně sledovalo změnu úkolů zaměstnavatele, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo jinou organizační změnu, pomocí níž měl být regulován počet zaměstnanců a jejich kvalifikační složení tak, aby zaměstnavatel nadále zaměstnával jen takový počet zaměstnanců a v takovém kvalifikačním složení, jaké odpovídá jeho potřebám, nebo zda podle svého obsahu nebo účelu směřovalo k jinému cíli (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, č. 54/2005 Sb. NS).“ Systemizace pracovních míst přijímaná vládou má obdobnou povahu jako rozhodnutí o organizační změně podle § 52 písm. c) zákoníku práce a je tedy logické, aby byla přezkoumávána na základě obdobných principů, aniž by přitom bylo zasahováno do pravomoci vlády, která má jakožto vrcholný orgán moci výkonné v oblasti veřejné správy výlučnou pravomoc organizovat státní službu.

[20] Na podkladě výše uvedeného tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Rozsudek městského soudu proto zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] V dalším řízení bude městský soud vázán výše vysloveným právním názorem, podle kterého je na systemizaci vydanou podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě nutno pohlížet jako na závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. pro rozhodování ve věcech služby.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. září 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu