

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy ve věci

žalobce: **Mgr. J. B.**
bytem X
zastoupen advokátem JUDr. Kristiánem Lékem
sídlem Seifertova 2919/12, 130 00 Praha 3

proti
žalovaným: 1. **vláda České republiky**
sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 01 Praha 1
2. **Ministerstvo spravedlnosti**
sídlem Vyšehradská 424/16, 128 10 Praha 2

o žalobě před nezákonnými zásahy žalovaných spočívajícími ve schválení systemizace v rozsahu zrušení Odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti a ve vydání služebního předpisu v rozsahu zrušení tohoto odboru

takto:

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. **Zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč soud žalobci vrátí ve lhůtě 1 měsíce od právní moci tohoto usnesení z účtu Městského soudu v Praze. Žalobce se vyzývá, aby ve lhůtě 5 dnů od doručení tohoto usnesení sdělil, na jaký účet mu má soud soudní poplatek vrátit.**

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

1. Žalobce je ředitel Odboru insolvenčního a soudních znalců na Ministerstvu spravedlnosti (dále též „žalobcův odbor“). Žalobou, kterou podal ke zdejšímu soudu 20. 12. 2023, se domáhá ochrany před nezákonnými zásahy obou žalovaných. Zásah žalovaného 1. spatřuje v tom, že usnesením z 22. 11. 2023, č. 875, schválil systemizaci podle návrhu čj. OVA 1023/23, v rámci které dochází mj. ke zrušení žalobcova odboru. Zásah žalovaného 2. spatřuje ve vydání služebního předpisu z 11. 12. 2023, č. 11/2023, čj. MSP-77/2023-ORLZ-ORG/2, kterým dochází mj. ke zrušení žalobcova odboru.
2. Pro posouzení věci je podstatné, zda skutečnost, že žalobci náleží ochrana dle směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie¹ (dále jen „směrnice 2019/1937“), a zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, mění něco na konstantní judikatuře

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 z 23. 10. 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, Úřední věstník EU, L 305, 26. 11. 2019.

Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), že proti změně systemizace a změně organizační struktury se nelze bránit samostatnou žalobou.

3. Soud z důvodů popsaných dále dospěl k závěru, že proti přijetí systemizace a služebního předpisu se žalobce samostatnou žalobou bránit nemůže. Z těchto *procesních* důvodů žalobu odmítl. To znamená, že se soud nezabýval tím, zda přijetí systemizace a služebního předpisu směřuje z nezákonných důvodů k ukončení žalobcova služebního poměru, jeho odvolání ze služebního místa představeného, převedení na jiné místo či zařazení mimo výkon služby. K ničemu z toho totiž ještě nedošlo.

2. Žalobní argumentace

4. Žalobce považuje napadené zásahy za nezákonné a navrhl, aby soud jejich nezákonnost určil a přikázal žalovanému 1., aby zachoval organizační strukturu žalobcova odboru, a žalovanému 2., aby se zdržel vydávání služebních předpisů, které by rušily žalobcův odbor či jeho služební místo.
5. Žalobce si je vědom judikatury NSS, která dovodila, že nelze samostatně přezkoumávat systemizaci a změny organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „služební zákon“). Má však za to, že tyto závěry se nemohou aplikovat v kontextu zákona o ochraně oznamovatelů a směrnice 2019/1937, přičemž odkázal na čl. 21 odst. 6 a bod 96 preambule této směrnice.
6. Žalobce poukazuje na to, že ochrana oznamovatelů v běžných pracovněprávních vztazích počítá s možností podat návrh na vydání předběžného opatření dle § 75b odst. 3 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Toto opatření lze vydat ještě před zahájením řízení, zaměstnanci je tudíž poskytována preventivní soudní ochrana před odvetnými opatřeními. Žalobce se jako státní zaměstnanec občanskoprávní cestou vydat nemůže. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), umožňuje podat návrh na vydání předběžného opatření jedině v situaci, kdy už je podán návrh na zahájení řízení. Žalobce má za to, že aby byla garantována rovnost a právo na přístup k soudu dle čl. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není možné znevýhodňovat oznamovatele z řad státních zaměstnanců a odkázat je pouze na *ex post* soudní ochranu. Z toho důvodu je žalobce přesvědčen, že jedinou možností, jak dostat požadavkům směrnice 2019/1937 a ústavněprávním garancím je umožnit mu podat zásahovou žalobu a návrh na předběžné opatření proti odvetným opatřením ještě předtím, než bude vydáno rozhodnutí o jeho odvolání ze služebního místa.
7. Žalobce v žalobě popsal svoji činnost na ministerstvu v roce 2016 a následná odvetná opatření ministerstva. V roce 2016 žalobce jako referent insolvenčního odboru, jehož vedením byl pověřen Mgr. A. S., Ph.D., oznámil vedení sekce své podezření, že u zkoušek insolvenčních správců dochází k porušování zákona. Následné проверки daly žalobci za pravdu, neboť se ukázalo, že v několika případech byly případové studie a jejich vzorová řešení zpřístupněna některým uchazečům. Následně byl Dr. S. zbaven pověření k řízení insolvenčního odboru. Dr. S. se na přelomu let 2021 a 2022 vrátil zpět na ministerstvo jako náměstek ministra a začal usilovat o vliv nad žalobcovým odborem. Odvetná opatření a skutkové souvislosti shrnul žalobce takto:
 - Dr. S. úkoloval žalobce i jeho podřízené, ačkoliv žalobcův odbor nespadal do jeho gesce.
 - Mimo svoji gesce dal Dr. S. v červnu 2023 pokyn odboru kontroly, aby započal kontrolu žalobcova odboru. Ministr spravedlnosti poté podepsal pověření k výkonu interního auditu žalobcova odboru. V půlce července byl audit přerušen.

- V červenci 2023 byl všem útvarům ministerstva zaslán k připomínkám návrh změny organizačního řádu s předpokládanou účinností od 1. 9. 2023. V rámci změn se měl žalobcův odbor přesunout ze sekce odhledu a justice do sekce koordinace tvorby právních předpisů a prevence korupce, přičemž tento odbor spadá pod Dr. S. Změna byla odůvodněna pouze požadavkem nejvyššího vedení ministerstva. Připomínky bylo možné zaslat do 11. 8. 2023, přičemž žalobce měl od 7. do 18. 8. 2023 dlouhodobě plánovanou dovolenou. Žalobcův odbor podal proti navrhované změně připomínky, přičemž jejich vypořádání se řešilo za nepřítomnosti žalobce se snahou dokončit vypořádání před jeho návratem.
- Žalobci bylo ze strany vedení ministerstva „domlouváno“, aby do 31. 8. 2023 na post ředitele odboru rezignoval. To žalobce odmítl a následně byl obnoven interní audit.
- Organizační změna byla přijata a od 1. 9. 2023 byl žalobcův odbor převeden do sekce, jejímž vedením je pověřen Dr. S.
- Dr. S. dal 12. 10. 2023 pokyn k provedení hloubkové kontroly. Od 17. 10. 2023 byla na žalobcově odboru prováděna kontrola dodržování spisového řádu a výsledek kontroly byl žalobci zaslán 20. 11. 2023.
- Dne 6. 11. 2023 byl všem útvarům ministerstva zaslán k připomínkám návrh organizačního řádu pro rok 2024, dle kterého má být žalobcův odbor rozdělen na odbor insolvenční a odbor soudních znalců a tlumočnicků. Žalobcově místo ředitele odboru se v důsledku změny ruší. Tuto změnu s žalobcem nikdo neprojednal, ač o to žádal.
- Žalobce v listopadu 2023 zjistil, že do spisů jeho odboru nahlíží JUDr. K. z odboru kontroly. Když se ho zeptal, z jakého titulu tak činí, odpověděl mu JUDr. K. e-mailem, do jehož kopie dal Dr. S. ale už ne Mgr. F., který je přímým žalobcovým nadřízeným. Z toho plyne, že pokyn k nahlížení dal opět Dr. S.
- Vláda schválila usnesením č. 875 systemizaci s účinností od 1. 1. 2024, kterou mj. zrušila žalobcově dosavadní služební místo. Následně 8. 12. 2023 rozeslala vedoucí oddělení organizace a vzdělávání na ministerstvu spravedlnosti návrh vypořádání připomínek organizačního řádu k 1. 1. 2024. Podle tohoto návrhu bude žalobcův odbor nahrazen odborem soudních znalců a tlumočnicků a odborem insolvenčním.
- Ve vypořádání připomínek, které bylo rozesláno 11. 12. 2023, bylo výslovně uvedeno, že žalobce bude odvolán z místa představeného jeho odboru z organizačních důvodů a bude zařazen na jiné vhodné místo, případně mimo výkon služby. Zrušení žalobcově místa plyne též ze služebního předpisu č. 11/2023.

Výše uvedené okolnosti dle žalobce jasně svědčí o snaze Dr. S. odstavit žalobce od insolvenční agendy, čímž žalobci vznikne újma. Dr. S. si následně bude moci vybrat loajálního ředitele.

8. Žalobce zároveň dodal, že poté, co o jeho kauze informovala média, vyžádala si podřízená Dr. S. na jeho pokyn k nahlédnutí spis, kde byla v roce 2016 shledána nejkřiklavější manipulace se zkouškou insolvenčních správců.
9. Žalobce zároveň navrhl, aby soud vydal předběžné opatření, kterým by uložil žalovanému 2., aby se zdržel vydání rozhodnutí, které by směřovalo k odvolání žalobce z jeho služebního místa, aby upravil služební předpis č. 11/2023 tak, že bude zachována systemizace služebních a pracovních míst žalobcově odboru účinná k 20. 12. 2023, a aby se zdržel vydávání předpisů, které by rušily žalobcův odbor či jeho služební místo.
10. Následně žalobce svoji žalobu doplnil a zaslal soudu vyrozumění o výsledcích posouzení důvodnosti oznámení podle § 12 odst. 3 zákona o ochraně oznamovatelů. Z něho plyne, že žalobcově oznámení bylo důvodné a žalobce má postavení oznamovatele podle uvedeného zákona.

3. Posouzení soudem

11. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby, přičemž dospěl k závěru, že žaloba není přípustná.

12. Žalobce se domáhá ochrany před nezákonnými zásahy dle § 82 a násl. s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se *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.*
13. Ochranu před nezákonným zásahem poskytuje správní soud tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ 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). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, publ. č. 603/2005 Sb. NSS).
14. Soud musí nejprve zkoumat, zda žalobce myslitelně tvrdí existenci všech podmínek, které konstituují nezákonný zásah, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS z 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a z 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, č. 3973/2020 Sb. NSS).
15. Žalobce spatřuje zásah ve vydání systemizace a služebního předpisu. Tyto dokumenty ruší žalobcův odbor i jeho služební místo.
16. Jak žalobce správně poukázal, judikatura NSS již dovodila, že proti schválení systemizace a změně organizační struktury se nelze samostatně bránit žalobou.
17. NSS rozsudkem z 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, zrušil rozsudek zdejšího soudu a odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, kterou se žalobce bránil proti usnesení vlády o schválení změny systemizace. NSS dospěl k závěru, že není naplněna první podmínka výše uvedeného testu, neboť ani schválení systemizace, ani schválení organizační struktury nezkracuje státního zaměstnance přímo na jeho právech. Nemůže proto jít o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (bod 49 a 53 citovaného rozsudku). NSS zdůraznil, že schválení systemizace a organizační struktury nemění služební zařazení zaměstnance, ačkoliv lze v některých případech již z těchto aktů zjistit, kterých konkrétních osob se budou změny týkat. K přímému dotčení dochází až rozhodnutím ve věcech služby (bod 50 a 51 citovaného rozsudku). Již v tomto rozsudku NSS též uvedl, že prostředkem obrany je v případě nezákonné systemizace či změny organizační struktury žaloba proti následnému rozhodnutí ve věcech služby. V rámci řízení o této žalobě se zmíněné akty přezkoumají jako závazné podklady dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s (bod 66 citovaného rozsudku). Tyto závěry potvrdil NSS i ve svém navazujícím rozsudku z 15. 9. 2020, čj. 4 Ads 423/2019-70, č. 4088/2020 Sb. NSS.
18. Tyto závěry dle soudu dopadají i na nyní posuzovanou věc. I v žalobcově případě totiž platí obecné závěry NSS, že usnesením vlády č. 875 a služebním předpisem č. 11/2023 není žalobce přímo zkrácen na svých právech. Jde totiž o obecné interní akty. Otázkou je, zda evropská a vnitrostátní úprava ochrany oznamovatelů vyžaduje, aby i přesto byla žalobci poskytnuta soudní ochrana.
19. Dle čl. 1 směrnice 2019/1937 je jejím účelem ochrana osob, které oznámí porušení práva Unie, a to v oblastech upravených v čl. 2. Z § 2 odst. 1 písm. a) a b) zákona o ochraně oznamovatelů pak plyne, že Česká republika rozšířila tuto ochranu též na osoby, které

oznámit možné protiprávní jednání, které má znaky trestného činu či přestupku, za který lze uložit pokutu, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

20. Ochrana se oznamovatelům poskytuje proti tzv. odvetným opatřením, která jsou zakázána (čl. 19 směrnice 2019/1937 a § 4 odst. 2 zákona o ochraně oznamovatelů) a ten, kdo se jich dopustí, páchá přestupek (§ 27 odst. 2 zákona o ochraně oznamovatelů).
21. Odvetným opatřením je dle směrnice 2019/1937 *jakékoli přímé či nepřímé jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo zveřejněním a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu* (čl. 5 odst. 11). Dle § 4 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů je odvetným opatřením *jednání nebo jeho opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno učiněním oznámení a které oznamovateli nebo osobě podle odstavce 2 písm. a) až h) může způsobit újmu.*
22. Směrnice 2019/1937 i zákon o ochraně oznamovatelů obsahují demonstrativní výčet odvetných opatření. Dle § 4 zákona o ochraně oznamovatelů je odvetným opatřením zejména *a) rozvázání pracovního poměru nebo neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou, b) zproštění výkonu služby, zařazení mimo výkon služby nebo skončení služebního poměru, c) zrušení pracovního vztahu založeného dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti, d) odvolání z místa vedoucího zaměstnance nebo ze služebního místa představeného, e) uložení kárného opatření nebo kázeňského trestu, f) snížení mzdy, platu nebo odměny nebo nepřiznání osobního příplatku, g) přeložení nebo převedení na jinou práci nebo na jiné služební místo, h) služební hodnocení nebo pracovní posudek, i) neumožnění odborného rozvoje, j) změna pracovní nebo služební doby, k) vyžadování lékařského posudku nebo pracovní lékařské prohlídky, l) výpověď nebo odstoupení od smlouvy, nebo m) zásah do práva na ochranu osobnosti.* Mezi zákonným demonstrativním výčtem a výčtem v čl. 19 směrnice 2019/1937 není z hlediska posuzované věci podstatný rozdíl.
23. Jakkoliv jde o demonstrativní výčet, je zřejmé, že odvetnými opatřeními jsou především akty individuálně zaměřené přímo proti zaměstnanci, v jejichž důsledku je ukončen jeho pracovní či obdobný poměr nebo je proti němu jinak přímo zasaženo. Služební předpis ani systemizace však takovou povahu nemají, neboť jejich obsah je obecný, nikoliv individuálně zaměřený. Jak k tomu podrobně uvedl NSS v již citovaném rozsudku: *„zákon o státní službě nestanoví, že by již schválení systemizace nebo organizační struktury samo o sobě vedlo k zásahu do práv a povinností konkrétního zaměstnance, například tak, že by již těmito úkony docházelo ke změně jeho služebního zařazení. Ostatně by to nebylo dost dobře ani možné, neboť jde o obecné interní organizační akty, tedy akty dopadající na předem neurčitý okruh adresátů. Na tom nemůže změnit nic ani argumentace stěžovatele, že v některých případech lze již z těchto aktů zjistit, kterých konkrétních osob v daném čase, se bude tento akt týkat. Obecnost je totiž dána tím, že subjekty regulace jsou vymezeny definičními znaky a nikoliv určením (výčtem) jejich proků, přičemž obecnost nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva (srovnej obdobně například nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02). Obecnosti tak například nepozbývá právní předpis jen tím, že reguluje chování v čase určitého subjektu, který je však vymezen obecnými znaky (například prezident republiky, předseda vlády nebo ministr zemědělství). Obdobně v případě systemizace a organizační struktury bude někdy možné určit konkrétní osoby, jichž se dotkne. Tak tomu bylo nepochybně i v případě stěžovatele, pokud bylo zřejmé, že bude rušena právě jeho sekce a s ní související místo jejího představeného a bylo zřejmé, že vzhledem ke krátkému času od přijetí daných dokumentů, jej bude téměř jistě zastávat právě stěžovatel. V jiných případech to však určitelné nebude. Například tehdy, pokud bude*

rozhodnuto o snížení počtu služebních míst se stejnou obsahovou náplní v určitém útvaru. V takovém případě bude na příslušném služebním orgánu, aby ze všech osob splňujících daná kritéria teprve vybral ty, na něž příslušné opatření dopadne. Navíc ani u určitelných státních zaměstnanců nemusí být jisté, zda budou mít příslušné organizační dokumenty dopad do jejich subjektivních práv a povinností. Pokud budou schváleny v dostatečném předstihu před zamýšlenou organizační změnou, pak může v mezidobí dojít ke změně v obsazení příslušných služebních míst, případně může dojít i ke změně organizačních dokumentů před jejich účinností, aniž by se kdy dotkly právní sféry příslušných státních zaměstnanců.“ (bod 50 rozsudku čj. 8 Ads 301/2018-45; důraz doplněn).

24. Obdobně obecnost ve vztahu k právním normám definuje právní věda: „obecnost právní normy tedy nespočívá v počtu jejích subjektů, ale ve způsobu jejich určení, to znamená v tom, že jsou určeny jako množina subjektů vymezená určitými obecnými znaky. Obecnost právní normy co do jejích subjektů je pak dána tehdy, jestliže jejím subjektem jsou všechny subjekty práv, které jsou prvkem dané množiny. Počet prvků množiny subjektů právní normy může být ovšem velmi různý. Může být velmi velký (tak např. stanoví-li zákon, že ‚každý má právo‘) anebo velmi malý (tak např. stanoví-li zákon působnost vrchních soudů, které jsou podle ústavy dva) a prvek množiny subjektů právní normy může být i jeden. [...] Zvláštní pozornost zaslouží případ uvedený naposled. Ani tehdy totiž, jestliže právní norma je adresována jedinému subjektu, jej neurčuje individuálně, nýbrž určuje jej obecnými znaky. [...] Jde tu (a v případech podobných) o množinu s jedním obecně vymezeným prvkem a právní norma jemu adresovaná je tedy adresována všem prvkům množiny“ (Knapp V., *Teorie práva*, 1. vydání. Praha, C.H.Beck 1995, s. 150 a 151; důraz doplněn).
25. Výše uvedené závěry jsou použitelné i pro systemizaci a služební předpis, které žalobce napadá. I ty jsou svým obsahem obecné, ačkoliv z nich může být patrné, že jejich přijetí se téměř jistě dotkne žalobcových práv. K tomuto dotčení jsou však nezbytné další kroky, a to zejména přijetí rozhodnutí ve věci služby. Teprve tento akt bude individualizovaný vůči žalobci. Soud je proto přesvědčen, že služební předpis ani změna systemizace nejsou z důvodu své obecnosti odvetnými opatřeními ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů a směrnice 2019/1937.
26. Odvetným opatřením může být až navazující rozhodnutí. Proti němu se bude žalobce moci bránit odvoláním a následně žalobou proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. Odvolání proti rozhodnutí, které by mohlo mít znaky odvetného opatření, lze na návrh odvolatele přiznat odkladný účinek (§ 168 odst. 3 služebního zákona). Ten lze přiznat též následně žalobě dle § 73 s. ř. s. Zákonodárce sice nestanovil pro tyto případ odkladný účinek *ex lege*, nicméně je zřejmé, že při rozhodování o těchto odkladných účincích bude odvolací orgán i soud povinen přihlížet k čl. 21 odst. 6 a k bodu 96 preambule směrnice 2019/1937, na které žalobce poukazoval. Bod 96 preambule stanoví, že *pro oblašující osoby by měla být zejména dostupná i předběžná opatření stanovená podle vnitrostátního práva k ukončení hrozeb, pokusů o odvetná opatření nebo pokračujících odvetných opatření, jako je obtěžování, nebo k zabránění takovým formám odvetných opatření, jako je propuštění, jejichž zrušení může být po uplynutí dlouhé doby obtížné a která mohou jednotlivce finančně zničit, což je vyhlídka, která může potenciálně oznamovatele vážně odrazovat*. Tímto je dle soudu dostatečně naplněno právo státního zaměstnance na přístup k soudu a je též splněna ochrana, kterou vyžaduje směrnice 2019/1937.
27. Žalobce dovozuje přípustnost žaloby srovnáním s úpravou v občanském soudním řádu, přičemž odkazuje na to, že v občanském soudním řízení lze podat návrh na předběžné

opatření již před zahájením řízení (§ 74 odst. 1 o. s. ř.). Žalobce však pomíjí další navazující ustanovení.

28. V civilním sporu může žalobce požádat o nařízení předběžného opatření před zahájením řízení, nicméně pokud mu soud vyhoví, tak mu zároveň uloží, aby ve stanovené lhůtě podal návrh na zahájení řízení (§ 76 odst. 3 o. s. ř.). Pokud tak žalobce neučiní, předběžné opatření zanikne [§ 77 odst. 1 písm. a) o. s. ř.]. Ani v občanském soudním řízení tudíž nemůže zaměstnanec úspěšně navrhnout vydání předběžného opatření, které by znemožnilo zaměstnavateli ukončit zaměstnancův pracovní poměr. V takovém případě by totiž nemohl zaměstnanec dostát povinnosti podat návrh na zahájení řízení – jeho pracovní poměr by nebyl ukončen, tudíž by se proti tomuto ukončení ani nemohl bránit. Proti samotnému rozhodnutí zaměstnavatele o organizačních změnách se přitom bránit nelze (srov. rozsudek Nejvyššího soudu z 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1105/2001 a navazující judikatura).
29. S žalobcem lze nicméně souhlasit, že pokud by byl vystaven odvetným opatřením, které by neměly povahu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., ani nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., bylo by možné se proti nim bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Ostatně i NSS naznačil, že si lze představit zásahy, které budou do práv a povinností státního zaměstnance zasahovat (bod 52 rozsudku čj. 8 Ads 301/2018-45, kde jako příklad uvádí faktické bránění ve výkonu funkce, ač z ní nebyl zaměstnanec řádně odvolán). Jak již ale soud vysvětlil výše, žalobce nebrojí proti odvetným opatřením, ale proti obecným interním aktům.
30. K tomu soud pro úplnost doplňuje, že žalobce v žalobě popsal řadu skutkových okolností, které označil jako odvetná opatření do schválení systemizace. Z žaloby i jejího petitu je nicméně zřejmé, že žalobce brojí proti schválení systemizace a vydání služebního předpisu. Je to přitom žalobce, kdo vymezuje předmět řízení – v tomto případě zásah, proti kterému se brání (srov. např. rozsudek NSS z 6. 9. 2017, čj. 10 Afs 188/2017-26, bod 17 a násl.). Soud proto nezkoumal, zda by některá z popsaných skutečností mohla představovat odvetné opatření nebo ne.

4. Závěr

31. Soud dospěl k závěru, že žalobcem namítaný zásah, nemůže být nezákonným zásahem. Systemizace ani služební předpis totiž nesměřují přímo proti žalobci, neboť jde o obecné akty. Zákon o ochraně oznamovatelů a směrnice 2019/1937 na tomto závěru nic nemění. Proti systemizaci a služebnímu předpisu se nelze bránit ani žádným ze zbylých žalobních typů. Soud proto žalobu výrokem I. odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť zjištěný nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný (k tomu srov. též Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 701, bod 12).
32. Vzhledem k tomu, že soud žalobu odmítl bezprostředně po jejím podání, nerozhodoval již samostatně o žalobcově návrhu na vydání předběžných opatření.
33. Výrokem II. soud rozhodl o náhradě nákladů řízení postupem dle § 60 odst. 3 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.
34. Výrokem III. soud rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku postupem dle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Žalobce zároveň vyzval, aby sdělil, na jaký účet mu má být soudní poplatek vrácen.

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 2. ledna 2024

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu