

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. O. Z.**, zastoupen Mgr. Janou Tempírovou, advokátkou se sídlem Václavské náměstí 777/12, Praha 1, proti žalované: **vláda Česká republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 22. 12. 2017, č. 895, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2018, č. j. 3 A 65/2018 - 58,

takto:

I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalované **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

[1] Žalobce byl jmenován na služební místo představeného – náměstka pro řízení sekce 03 - Majetek státu – v oborech služby Hospodaření s majetkem státu a jeho privatizace, Loterie a jiné podobné hry, Legislativa a právní činnost, a Veřejné investování a zadávání veřejných zakázek rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu financí ze dne 22. 12. 2015, č. j. MF-56821/2015/3002-3. Usnesením vlády č. 737 ze dne 23. 10. 2017 byla podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „zákon o státní službě"), schválena systemizace na rok 2018. Následně, ještě před účinností systemizace, došlo k jejím třem úpravám, a to usnesením vlády č. 821 ze dne 29. 11. 2017, usnesením vlády č. 874 ze dne 6. 12. 2017 a usnesením vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017. Na základě systemizace po třetí úpravě došlo ke zrušení pracovního místa, na které byl žalobce jmenován, což státní tajemník v Ministerstvu financí promítl do služebního předpisu

č. 13/2017, kterým došlo s účinností od 1. 1. 2018 k úpravě organizační struktury Ministerstva financí. Následně dnem 27. 12. 2017 vydal státní tajemník v Ministerstvu financí rozhodnutí č. j. MF-35221/2017/3002-3, kterým podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odvolal žalobce ze služebního místa představeného. O odvolání žalobce proti rozhodnutí I. stupně rozhodl odvolací služební orgán tj. náměstek ministra vnitra pro státní službu dne 7. 3. 2018 rozhodnutím č. j. MV-16375-2/OSK-2018 tak, že odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce podal proti usnesení vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017, o úpravě systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. ledna 2018 (dále jen „usnesení vlády č. 895"), k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud") žalobu, v níž se jednak domáhal zrušení usnesení vlády č. 895, jednak se z procesní opatrnosti domáhal i ochrany před nezákonným zásahem.

[3] Městský soud usnesením ze dne 2. 3. 2018, č. j. 3 A 65/2018 - 35, vyloučil dle § 39 odst. 2 s. ř. s. žalobu na ochranu před nezákonným zásahem k samostatnému projednání. Usnesením ze dne 18. 7. 2018, č. j. 3 A 65/2018 – 58 (dále jen „napadené usnesení"), žalobu odmítl, jelikož shledal, že usnesení vlády č. 895 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., tudíž není samostatně přezkoumatelné.

[4] Proti napadenému usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel") v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Svou argumentaci vystavěl na tom, že rozhodnutí vlády č. 895 je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož tato konkrétní úprava systemizace je podrobnější než jen celkové agregované parametry upravené v § 17 zákona o státní službě, tedy může se přímo dotknout práv konkrétní jmenovitě určitelné osoby.

[5] Stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, že nemůže být zkrácen na svých právech tím, že došlo ke zrušení jeho služebního místa, a že přímo zkrácen na svých právech mohl být až rozhodnutím o odvolání ze služebního místa. Nelze si reálně představit, že se zrušení jeho služebního místa konkrétního dotčeného státního zaměstnance a jeho práv nedotýká a že do jeho práv nezasahuje. Státní zaměstnanec má nejen povinnost, ale i právo službu vykonávat a má právo na vytvoření podmínek pro výkon služby a podporu při výkonu služby. Pokud však je jeho služební místo zrušeno, pak státní zaměstnanec službu fakticky vykonávat nemůže, a nemůže tak naplňovat své právo a povinnost službu vykonávat.

[6] Otázkou, zda schválení systemizace nebo organizační struktury vede k přímému zkrácení práv a povinností konkrétního zaměstnance, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45. V něm uvedl:

„[49] Podle soudu však není podstatné, zda ke zrušení služebního místa dochází již systemizací nebo až schválením organizační struktury. Ani v jednom případě totiž ještě nelze považovat za naplněnou podmínku přímého zkrácení na právech státního zaměstnance. Oba uvedené akty mají povahu interního organizačního aktu, kterým se projevuje organizační moc nadřízených organizovat výkon veřejné správy v rámci právními předpisy zřízených správních úřadů (k organizační moci viz např. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 94 – 95). Na tom nic nemění ani to, že zákon o státní službě

v tomto případě stanoví proces přijímání systemizace, její obsah i cíle. V případě systemizace je třeba vyjít i z toho, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci (čl. 67 odst. Ústavy), rozhoduje ve sboru, přičemž výsledkem je přijetí usnesení (čl. 76 Ústavy). Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, se ministerstva a ústřední orgány státní správy ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Usnesení vlády zpravidla představuje interní akt, který zavazuje vládu a její členy, jakož i ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy a jejich prostřednictvím i ostatní orgány státní správy (správní úřady). Podle Ústavního soudu „[z] ustanovení § 17 odst. 1 zákona o státní službě … vyplývá, že v případě jednotlivých složek systemizace služebních úřadů se jedná o klíčový prostředek, kterým vláda může dostát své odpovědnosti ústavně zakotveného vrcholného orgánu výkonné moci za řádné fungování státní správy, jejímž personálním základem budou zaměstnanci na služebních místech klasifikovaných platovými třídami.“ (nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, ve věci návrhu na zrušení zákona o státní službě, dále jen „nález ve věci návrhu na zrušení zákona o státní službě“).

[50] 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 prvků, přičemž obecnost nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva (srovnej obdobně například nález 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 určitelného 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.

[51] Soud samozřejmě nezpochybňuje, že k dotčení práv a povinností státního zaměstnance může schválení systemizace i organizační struktury vést, je to ostatně i jejich cílem. Typicky se může jednat o odvolání z služebního místa představeného (§ 60 zákona o státní službě), převedení na jiné služební místo (§ 61 zákona o státní službě), zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů (§ 61 zákona o státní službě), případně i o skončení služebního poměru [§ 72 odst. 1

*písm. d) zákona o státní službě]. **Dotčení schválením organizačních aktů je však nepřímé**, neboť k přímému dotčení dojde právě až rozhodnutím ve věcech služby. **Požadavek přímého dotčení na právech ostatně odpovídá principům správního soudnictví, které slouží nikoliv k ochraně obecné zákonnosti, ale primárně k ochraně veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob a to poté, co se nelze domoci nápravy v rámci veřejné správy** (§ 2 a § 5 s. ř. s.)* [zvýraznění přidáno – pozn. NSS].“

[7] Tyto závěry jsou plně aplikovatelné na nyní projednávanou věc, neboť se týkají dopadů usnesení vlády č. 895 do sféry stěžovatele a jejich způsobilosti přímo zkrátit jeho práva. Samotné usnesení vlády č. 895 se přímo nedotýká práv stěžovatele, a nenaplňuje tak definiční znaky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale lze jej považovat za závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, bod 66). Samostatně přezkoumatelným rozhodnutím je až následné odvolání ze služebního místa. V rámci jeho přezkumu je možný přezkum zákonnosti systemizace či změny organizační struktury.

[8] Městský soud tedy žalobu koncipovanou jako žalobu proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. správně odmítl, neboť se v daném případě nejedná o samostatně přezkoumatelné rozhodnutí.

[9] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[10] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované, které by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 17. října 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu