



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. J.**, DiS zastoupen Mgr. Olgou Růžičkovou, advokátkou se sídlem Dubská 390/4, Teplice, proti žalované: **Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, o žalobě proti usnesení žalované ze dne 23. 10. 2017 č. 737, jímž byla schválena systemizace služebních a pracovních míst od 1. 1. 2018, v části týkající se České inspekce životního prostředí, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2018, č. j. 10 A 46/2018 – 23,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl od roku 2015 ve služebním poměru u České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“). Rozhodnutím ředitele ČIŽP ze dne 28. 12. 2017, č. j. ČIŽP/PER/2017/1803, byl žalobce podle § 62 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státní službě“) zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, neboť na základě systemizace služebních míst pro rok 2018 došlo ke zrušení jeho služebního místa. Žalobce nebylo možné převést na jiné služební místo, neboť žádné vhodné nebylo k dispozici. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání. V nyní posuzované věci se žalobce žalobou domáhá zrušení systemizace služebních a pracovních míst státní správy pro rok 2018, kterou schválila žalovaná svým usnesením ze dne 23. 10. 2017 č. 737, a to v části, která se týká ČIŽP. Dle názoru žalobce bylo systemizací přímo zasaženo do jeho právní sféry ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť právě v jejím důsledku došlo ke zrušení jeho služebního místa. Žalobce

připouští, že není zřejmé, zda systemizace služebních míst vykazuje všechny znaky rozhodnutí správního orgánu, a proto alternativně podává žalobu proti nezákonnému zásahu.

II. Napadené usnesení

[2] Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozhodl o žalobě usnesením ze dne 10. 4. 2018, č. j. 10 A 46/2018 – 23, (dále „napadené usnesení“). Výrokem I. vyslovil, že Česká inspekce životního prostředí není osobou zúčastněnou na řízení, výrokem II. odmítl žalobu, výrokem III. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem IV. vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek.

[3] Městský soud uvedl, že návrh byl primárně koncipován jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., žalobce však v textu žaloby též uvedl, že alternativně podává také žalobu proti nezákonnému zásahu. Takový procesní postup je nepřipustný, neboť v jednom návrhu nelze prostřednictvím alternativních petítů kombinovat různé návrhové typy podle soudního řádu správního (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016 - 39, bod 15). Soud však žalobce nevyzýval k odstranění této vady podání, neboť dospěl k závěru, že by v tomto případě nemohl být věcně projednán ani jeden z uvedených žalobních typů.

[4] Městský soud dále konstatoval, že systemizace dle § 17 odst. 1 zákona o státní službě není správním aktem, kterým by bylo rozhodováno o právech a povinnostech kohokoliv. Jedná se pouze o akt směřující dovnitř státní správy, jímž vláda jednotlivým správním úřadům stanoví počet služebních míst, jejich obecné parametry, a objem prostředků na platy státních zaměstnanců. Jakkoliv tedy na základě systemizace může dojít k zániku služebního místa v konkrétním služebním úřadu, nelze z ní v žádném případě zjistit, které konkrétní služební místo zanikne, natož aby systemizací vlády byl přímo ovlivněn služební poměr konkrétního státního zaměstnance.

[5] V návaznosti na systemizaci je podle § 19 zákona o státní službě vydávána organizační struktura služebního úřadu, jejíž obsah není zákonem výslovně stanoven, ale je zjevné, že se má jednat o promítnutí systemizace do členění úřadu na jednotlivé organizační jednotky. Ani tento úkon však přímo nezasahuje do právní sféry konkrétních státních zaměstnanců, neboť jím nedochází k přímému zásahu do služebního poměru konkrétního státního zaměstnance. Podle § 172 zákona o státní službě se dále v návaznosti na systemizaci schvalovanou vládou vydává na úrovni jednotlivých služebních úřadů systemizace služebních míst, která již obsahuje stanovení jednotlivých služebních míst. Ani systemizace služebních míst však nemůže přímo zasahovat do právní sféry jednotlivých státních zaměstnanců, neboť z formálního hlediska nepůsobí změny v jejich služebním poměru. Jinými slovy, i v případě, kdy je v důsledku znění systemizace služebních míst eliminováno některé služební místo, z této systemizace nevyplývá přímý zásah do právní sféry státního zaměstnance, kterým bylo dosud toto služební místo obsazeno.

[6] Městský soud nemohl pominout skutečnost, že v případě ČIŽP byla systemizace služebních míst pro rok 2018 vydána formou služebního předpisu ředitele č. 23/2017, kterým se vydává vnitřní systemizace. Soud má však za to, že systemizace služebních míst ve formě služebního předpisu vydávána být nemá, a tedy jím ani v tomto případě materiálně není, stejně jako jím není systemizace vydávána vládou. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o státní službě sice o služebním předpisu uvádí pouze tolik, že stanoví organizační věci služby, z § 11 odst. 3 zákona o státní službě však vyplývá, že se má jednat o předpis pro státní zaměstnance závazný. Jakkoliv tedy obsah služebních předpisů bude jistě značně rozličný, ve všech případech bude obsahovat závazné směrnice pro výkon služby, kterými se státní zaměstnanci musejí řídit. Systemizace služebních míst však žádnou takovou směrnici neobsahuje. Jedná se o akt *sui generis*,

pokračování

kteřý sám o sobě pro státní zaměstnance při výkonu jejich služby závazný není, nýbrž se do něj promítá pouze prostřednictvím rozhodnutí o změně služebního poměru. Tento závěr je podpořen i systematickým výkladem služebního zákona, který systemizaci zařadil do hlavy IV části první, tedy mimo hlavu III téže části, která obsahuje ustanovení o organizačních věcech služby a služebních předpisech. Dle názoru soudu tedy systemizace služebních míst není služebním předpisem, a proto nemůže být ani předmětem přezkumu podle § 12 zákona o státní službě, respektive soudního přezkumu podle § 101e s. ř. s.

[7] Ke změně služebního poměru v důsledku změny systemizace služebních míst může dojít jedině rozhodnutím, jehož adresátem je státní zaměstnanec. V případě zrušení služebního místa se bude jednat o rozhodnutí o převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě, případně, tak jako v případě žalobce, rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 62 zákona o státní službě. U představených potom půjde o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě.

[8] Proti takovému rozhodnutí potom může státní úředník brojit opravnými prostředky, což žalobce také učinil. Není-li úspěšný v řízení podle zákona o státní službě, může konečné rozhodnutí napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. V rámci řízení o ní potom soud může podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumávat i jiné podkladové úkony správních orgánů, v tomto případě tedy systemizaci služebních míst, případně též organizační strukturu služebního úřadu a systemizaci vydávanou vládou. V rámci žaloby proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby tedy žalobce bezpochyby může namítat, že ke zrušení jeho služebního místa došlo v rozporu se zárukami, které služební zákon přiznává členům odborových orgánů (jak to žalobce učinil v žalobě).

[9] Jelikož tedy žalobce brojil proti aktu, který není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., odmítl soud jeho žalobu pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Z obdobných důvodů, ze kterých systemizace nemůže být rozhodnutím správního orgánu, by nemohla být ani nezákonným zásahem, jelikož přímo nezasahuje do právní sféry žalobce. I kdyby tedy soud žalobce vyzval k odstranění vad žaloby, která obsahovala alternativní petit žaloby proti nezákonnému zásahu, a žalobce na tomto návrhovém typu setrval, bylo by nutno jeho žalobu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160). Z důvodu procesní ekonomie tedy soud žalobce k odstranění vad podání nevyzýval, a rovnou rozhodl o odmítnutí žaloby.

III. Kasační stížnost a vyjádření

[10] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadá výroky č. II a III usnesení městského soudu kasační stížností. Podle stěžovatele je napadené usnesení nezákonné, jelikož vychází z nesprávného posouzení povahy usnesení vlády k systemizaci, a je zde tedy dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[11] Zrušením služebního místa, na kterém byl žalobce zařazen, došlo k porušení řady ustanovení zákona o státní službě uvedených v žalobě, a proces završený schválením předmětné systemizace vládou je možné hodnotit jako nezákonný. Tímto nezákonným úkonem správního orgánu bylo zasaženo do žalobcových práv. Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vyplývá, že tento zásah do žalobcových práv je nezbytné chápat poměrně široce, ve smyslu negativních dopadů do žalobcovy právní sféry, nikoli jen porušení specifických hmotných práv.

[12] Služební poměr podle zákona o státní službě je vztahem veřejnoprávním, a zákon o státní službě je předpisem veřejného práva. Pro řízení ve věcech služby se subsidiárně použije zákon

č. 500/2004 Sb., správní řád, řada jeho ustanovení, zejména základní zásady činnosti správních orgánů, však dopadají na veškeré úkony spojené se státní službou, i pokud nejsou řízením. Soudní přezkum záležitostí spojených se služebními poměry přísluší do kompetence správních soudů. Vláda při schvalování systemizace vystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. Jedná se o orgán moci výkonné, neboť pravomocemi svěřenými mu zákonem o státní službě primárně realizuje svou funkci plynoucí z čl. 67 odst. 1 Ústavy. Ačkoli při schvalování systemizace nerozhoduje vláda bezprostředně o právech a povinnostech jednotlivých osob, má usnesení vlády, kterým je schválena systemizace nebo její změna, bezprostřední dopady na fyzické osoby zařazené k výkonu služby na systemizací dotčená služební místa. Takové usnesení je tak způsobilé zasáhnout do právní sféry fyzických osob, neboť v jejím rámci se rozhoduje o konkrétních služebních místech.

[13] Konkrétní dopady schválené změny systemizace pocítí státní zaměstnanec pochopitelně až v okamžiku, kdy je na základě takovéto změny převeden na jiné služební místo dle § 61 zákona o státní službě, popř. kdy je zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů dle § 62 stejného zákona. Státní zaměstnanec se pochopitelně může bránit proti konkrétním rozhodnutím služebních orgánů v řízeních ve věcech služby. Problém je ale v tom, že pokud by takováto řízení vycházela ze změny systemizace provedené nezákonným způsobem, nemá již státní zaměstnanec procesní možnost, jak se v těchto řízeních domoci svých práv, neboť v takovýchto navazujících řízeních by již schválená změna systemizace nemohla být jakkoliv přezkoumávána a musela by být považována za objektivní skutečnost, z níž služební orgán musí při svém rozhodování vycházet. S ohledem na to žalobce nemá jinou procesní možnost, jak se bránit proti změně systemizace.

[14] Jelikož je usnesení vlády k systemizaci úkonem správního orgánu, který je způsobilý zkrátit, omezit nebo jinak zasáhnout do veřejných subjektivních práv fyzických osob, je žalovaná nositelkou pasivní věcné legitimace. Napadeným usnesením vlády byla schválena systemizace, v rámci níž bylo zrušeno služební místo, na které byl k výkonu služby žalobce zařazen, a žalobce je tak aktivně legitimován k podání předmětné žaloby.

[15] Stěžovatel dále cituje z § 17 zákona o státní službě, a dodává, že obsah systemizace je mnohem podrobnější, než předpokládá zákonná úprava. Před předložením systemizace vládě ke schválení probíhá poměrně složitý proces její přípravy, ve kterém je systemizace rozpracována do takové podoby, že podrobně specifikuje každé služební místo u každého služebního úřadu. V takovéto podrobné podobě předávají služební orgány návrhy systemizace Ministerstvu vnitra, které je dále posuzuje postupem popsaným v § 17 zákona o státní službě. Podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě pak Ministerstvo vnitra mj. vyhodnocuje dodržování systemizace. Ačkoli vláda schvaluje systemizaci v méně podrobné podobě, v zásadě jen v rozsahu údajů uvedených v § 17 odst. 1 zákona o státní službě, činí tak na podkladě podrobně zpracované systemizace. Z výše uvedeného je zjevné, že při následné přípravě organizační struktury se nebudou moci služební úřady od podrobné verze systemizace odchýlit, a takto je právní úprava i aplikována. Závaznosti schválené podoby systemizace dále přisvědčuje i znění § 17 odst. 5 zákona o státní službě, který stanoví, že služební místa a finanční prostředky na platy státních zaměstnanců podle schválené systemizace nelze použít pro jiný účel. Po schválení systemizace je tato její podoba pro služební úřady závazná, a pokud v jejím rámci dojde ke zrušení služebního místa, nezbyvá služebnímu orgánu, než dotčeného zaměstnance převést na jiné vhodné služební místo.

[16] V usnesení vlády lze v zásadě shledat všechny formální znaky rozhodnutí, jelikož však nelze s určitostí konstatovat, že usnesení vlády je rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nabízí se k úvaze ještě postup dle § 82 s. ř. s. Usnesení vlády je závazné pro služební úřad při jakémkoli dalším postupu, a nezákonnost tohoto usnesení není odstranitelná

pokračování

ani v následujícím správním řízení, ani jakýmkoli jiným způsobem, ať už z podnětu žalobce nebo v rámci pravomocí služebního úřadu. Zákonná úprava proti tomuto usnesení nezná žádné opravné prostředky, neupravuje ani možnost služebního úřadu se od schválené systemizace odchýlit, pokud nejde o změnu systemizace ve smyslu § 18 zákona o státní službě. Je tedy zřejmé, že v otázce existence konkrétního služebního místa je usnesení vlády, kterým se schvaluje systemizace, posledním úkonem v celém procesu. Jelikož proti němu nejsou opravné prostředky přípustné, nemůže být předmětná žaloba z titulu jejich nevyčerpání nepřipustná.

[17] S ohledem na odlišnost a samostatnost schvalování systemizace a správních řízení reagujících na systemizaci se nelze domnívat, že by se jednalo o úkon správního orgánu předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. Usnesení vlády k systemizaci není součástí téhož řízení, jako rozhodnutí navazující na změnu nebo zrušení služebního místa, v případě, že tato rozhodnutí nebudou vydána, nelze se zde domáhat opatření proti nečinnosti. Není splněna ani osobní podmínka – usnesení vlády není adresováno těže osobě, jako navazující rozhodnutí. Ze tří podmínek, které pro posouzení úkonu správního orgánu jako rozhodnutí předběžné povahy předpokládá zejména rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, tak připadá v úvahu pouze naplnění podmínky věcné souvislosti. V souvislosti s případným posouzením žaloby jako žaloby proti zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím, lze uvést, že z obdobných důvodů, jaké jsou uvedeny výše, žaloba nebude nepřipustná ve smyslu § 85 s. ř. s., neboť se ochrany nebo nápravy jinými prostředky domáhat nelze.

[18] Ze všech výše uvedených důvodů se stěžovatel domnívá, že napadené usnesení městského soudu je nezákonné, neboť nesprávně posoudilo povahu usnesení vlády k systemizaci. Stěžovatel se proto domáhá, aby Nejvyšší správní soud výroky II. a III. napadeného usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[19] Žalovaná ve **vyjádření** uvedla, že Systemizace služebních a pracovních míst ve služebních úřadech (dále jen „systemizace“) s účinností od 1. ledna 2018 byla schválena usnesením vlády č. 737 ze dne 23. 10. 2017. Následně došlo do konce roku 2017 k jejím celkem třem úpravám. Vládou schvalovaná systemizace obsahuje pouze počty služebních míst v jednotlivých služebních úřadech, neidentifikuje konkrétní služební místa, která jsou zřizována, rušena nebo měněna. Na základě systemizace je pak schvalována organizační struktura služebního úřadu podle § 19 odst. 1 zákona o státní službě. Zákon nestanoví její náležitosti, v praxi jsou na základě služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu v organizační struktuře uvedeny jednotlivé organizační útvary služebního úřadu s vyznačením vztahů nadřízenosti a podřízenosti a u jednotlivých organizačních útvarů jsou uvedeny počty služebních a pracovních míst v nich zařazených. Konkrétní nově zřizovaná měněná nebo rušená služební místa jsou identifikována až služebním předpisem služebního orgánu (v daném případě vedoucího služebního úřadu).

[20] Usnesením vlády č. 737 ze dne 23. 10. 2017 byl schválen návrh systemizace obsažený v části III materiálu č. j. 1085/17 a v jejích přílohách č. 1 a 3. Schválený materiál jen stručně uvádí celkové počty služebních a pracovních míst a popisuje změny v těchto počtech, které návrh přináší. Tabulkové přílohy pak obsahují údaje podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě pro každý služební úřad. V ČÍŽP je s účinností od 1. ledna 2018 zařazeno 79 služebních míst představených a 409 služebních míst ostatních státních zaměstnanců. Ve srovnání se stavem před účinností systemizace na rok 2018 poklesl počet služebních míst ostatních státních zaměstnanců o dvě místa. V návaznosti na schválenou systemizaci byla zpracována organizační struktura ČÍŽP. Z ní vyplývá, že oddělení ochrany lesa Oblastního inspektorátu Hradec Králové je od 1. ledna 2018 tvořeno služebním místem představeného a dvěma služebními místy ostatních státních zaměstnanců. Před účinností této organizační struktury bylo tvořeno služebním místem

představeného, třemi služebními místy ostatních státních zaměstnanců a jedním pracovním místem. Služebním předpisem ředitele ČÍŽP č. 23/2017 ze dne 14. 12. 2017 byla vydána takzvaná „vnitřní systemizace“ ČÍŽP, která obsahuje přehled všech služebních míst v tomto služebním úřadu s uvedením jejich systemizačních atributů spolu s požadavky na tato služební místa stanovenými podle § 25 odst. 5 zákona o státní službě.

[21] Žalovaná se ztotožňuje s postupem městského soudu a setrvává na svém stanovisku, že jí schválená systemizace vytvořila pouze nezbytný předpoklad pro přijetí navazujících kroků, které vedly ke zrušení služebního místa žalobce, resp. k vydání rozhodnutí ředitele ČÍŽP ze dne 28. 12. 2017, č. j. ČÍŽP/PER/2017/1803 o zařazení stěžovatele od 1. 1. 2018 mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 62 zákona o státní službě. Usnesení vlády, jímž byla systemizace schválena, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatele, nelze jej tedy považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. O právech a povinnostech stěžovatele bylo rozhodováno až rozhodnutím o zařazení stěžovatele mimo výkon služby.

[22] Usnesení vlády zavazují všechny členy vlády, ministerstva, jiné ústřední orgány státní správy, ostatní správní úřady a další subjekty, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Z usnesení vlády, jímž byla schválena systemizace na rok 2018, nevyplývají práva a povinnosti přímo jednotlivým státním zaměstnancům a dalším zaměstnancům. Vláda při schvalování systemizace vystupuje jako vrcholný orgán výkonné moci v souvislosti s její řídicí a koordinační činností vůči ministerstvům a ústředním orgánům státní správy v oblasti systemizace služebních úřadů, nikoli však jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., neboť v rámci schvalování systemizace jí není svěřena pravomoc rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, v daném případě o právech a povinnostech stěžovatele. O těch rozhoduje až příslušný služební orgán, který v řízení ve věcech služby rozhodne o případné změně jeho služebního poměru. Dokud ve věci služebního poměru, byť na základě vládou schválené systemizace a na základě dalších navazujících kroků (promítnutí této systemizace v organizační struktuře služebního úřadu) není rozhodnuto příslušným služebním orgánem, nemá sama systemizace do právní sféry konkrétního státního zaměstnance dopad.

[23] Usnesení vlády učiněná podle čl. 76 Ústavy nepodléhají podle názoru žalované soudnímu přezkumu. Žalovaná přitom poukazuje na dosavadní judikaturu, v níž se možností soudního přezkumu usnesení vlády zabýval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 25. 4. 2017, č. j. 8 As 103/2016 - 90, a Ústavní soud v usnesení ze dne 27. 2. 2001, sp. zn. II. ÚS 239/98. Předmětem soudního přezkumu mohou být až rozhodnutí ve věci služebního poměru navazující na schválenou systemizaci.

[24] Žalovaná při realizaci své zákonné kompetence samozřejmě vychází z návrhu systemizace, tj. z materiálu, který je jí předložen v souladu s § 17 odst. 3 zákona o státní službě ministrem vnitra, kdy návrh systemizace vypracovává Ministerstvo vnitra v dohodě s Ministerstvem financí. Žalované je tento návrh předkládán spolu s určitým odůvodněním návrhu, které žalovaná považuje za potřebné k tomu, aby při schvalování systemizace učinila kvalifikované rozhodnutí. Tato skutečnost však nic nemění na faktu, že žalovaná při schvalování systemizace nerozhoduje o právech a povinnostech konkrétních státních zaměstnanců ani o zrušení konkrétního služebního místa.

[25] Žalovaná se neztotožňuje se závěrem stěžovatele, že usnesení vlády je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., usnesení vlády nemůže být svou povahou ani nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, neboť nijak přímo nezasahuje do právní sféry stěžovatele. Do té bylo zasaženo až zmíněným rozhodnutím o zařazení stěžovatele mimo výkon služby. Žalovaná proto navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

pokračování

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou, je včasná a je proti označenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[28] 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“).“

[29] Podle § 17 odst. 2 zákona o státní službě, *„[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.“*

[30] Podle § 17 odst. 3 zákona o státní službě, *„[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.“*

[31] Systemizaci dále upravuje i služební předpis č. 3/2017 náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 17. března 2017, kterým se stanoví pravidla předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejich změn, úprav a aktualizací, a návrhů organizační struktury a jejich změn ve služebním úřadu.

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

[33] 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). Není zcela vyloučeno, aby v určitých případech vláda vystupovala v postavení správního orgánu [ve smyslu legislativní zkratky podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a usnesení vlády mělo povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2017, č. j. 8 As 103/2016 - 90, dostupný na www.nssoud.cz)

[34] V nyní posuzované věci stěžovatel žalobou brojil proti usnesení vlády ze dne 23. 10. 2017, č. j. 737, jímž vláda s účinností od 1. 1. 2018 schválila návrh systemizace služebních a pracovních míst a uložila členům vlády, vedoucím ústředních správních úřadů a vedoucím ostatních služebních úřadů, řídit se touto systemizací. Stěžovatel byl následně rozhodnutím ze dne 28. 12. 2017, č. j. ČÍŽP/PER/2017/1803, podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, neboť na základě systemizace služebních míst pro rok 2018 došlo ke zrušení jeho služebního místa. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal.

[35] Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že napadené usnesení vlády nelze považovat za úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti fyzické nebo právnické osoby, tedy za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalovaná usnesení vydala jako vrcholný orgán výkonné moci v rámci své odpovědnosti za řádné fungování státní správy a kompetence zajistit řádný výkon působnosti služebních úřadů (srov. bod 232, nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14) nevystupovala přitom v pozici orgánu moci výkonné rozhodujícího v oblasti veřejné správy o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, tedy v pozici správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Usnesení vlády o schválení návrhu systemizace služebních a pracovních míst ve služebních úřadech nemá podle názoru Nejvyššího správního soudu charakter rozhodnutí správního orgánu a nepředstavuje samo o sobě jakýkoliv zásah do právní sféry jakékoliv fyzické či právnické osoby, resp. nezasahuje přímo do služebního poměru konkrétního zaměstnance. I když je návrh systemizace vytvářen na základě návrhů služebních orgánů a podrobná struktura pro jednotlivé služební úřady je tak předběžně připravena již v době přípravy návrhu systemizace [srov. Pichrt J. a kol., *Zákon o státní službě. Komentář*, Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2015], nic to nemění na závěru, že systemizace podle § 17 odst. 1 stanovuje pouze obecně počet služebních míst a v jejím rámci se ještě závazně nerozhoduje o osudu konkrétního služebního místa.

[36] Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěry městského soudu, že usnesením vlády schvalujícím návrh systemizace nedochází k přímému zásahu do služebního poměru stěžovatele, a systemizace tak nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z výše uvedených důvodů systemizace nemůže představovat ani nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť se nejedná o zásah správního orgánu, který by byl zaměřen přímo proti stěžovateli, nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.

[37] Stěžovatel přitom sám uznává možnost bránit se proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo, příp. o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů. Vyjadřuje však obavy, že v takovýchto navazujících řízeních již schválená změna systemizace nebude moci být jakkoliv přezkoumávána a bude muset být považována za objektivní skutečnost, z níž služební orgán musí při svém rozhodování vycházet. Městský soud tuto otázku posoudil tak, že v rámci žaloby proti rozhodnutí o převedení na jiné služební místo nebo o zařazení mimo výkon služby soud může podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumávat

pokračování

i jiné podkladové úkony správních orgánů, v tomto případě tedy systemizaci služebních míst, případně též organizační strukturu služebního úřadu a systemizaci vydávanou vládou.

[38] K tomuto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 – 45.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud se s meritorním posouzením městského soudu v napadeném usnesení ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[40] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalované žádné důvodně vynaložené náklady řízení nad rámec její běžné činnosti nevznikly, stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalované se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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. Petr Průcha
předseda senátu