ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní sud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **JUDr. J. J., MEPP, PhD.,** zast. Mgr. Janou Tempírovou, advokátkou, se sídlem Václavské náměstí 777/12, Praha 1, proti žalované: **Vláda České republiky,** se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2018, č. j. 3 A 64/2018 – 86,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí žalované- usnesení vlády ze dne 22. 12. 2017, č. 895, o úpravě systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. 1. 2018, a to v části týkající se úprav systemizace služebních a pracovních míst na Ministerstvu zemědělství.

[2] Stěžovatel byl jmenován na služební místo představeného – náměstka pro řízení sekce – 1. náměstka ministra – správní sekce rozhodnutím státního tajemníka na Ministerstvu zemědělství ze dne 20. 11. 2015. Usnesením vlády č. 737 ze dne 23. 10. 2017 byla podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, schválena systemizace na rok 2018. Následně, ještě před účinností systemizace, došlo k jejím úpravám, naposledy usnesením vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017. Na základě této poslední úpravy bylo zrušeno pracovní místo, na které byl stěžovatel jmenován. Tato úprava byla promítnuta do služebního předpisu č. 10 ze dne 27. 12. 2017, č. j. 77122/2017-MZE-11001, kterým došlo s účinností od 1. 1. 2018 k úpravě organizační struktury Ministerstva zemědělství.

[3] Dne 28. 2. 2018 vydal státní tajemník na Ministerstvu zemědělství rozhodnutí č. j. 90/2018-MZE-11001-4, kterým podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odvolal stěžovatele ze služebního místa představeného s účinností ke dni 19. 3. 2018 a k témuž datu dle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě byl převeden na jiné služební místo - vedoucího oddělení správy budov Ministerstva zemědělství, a dále bylo rozhodnuto o jeho platu. Proti

uvedenému rozhodnutí služebního orgánu se stěžovatel odvolal; odvolání bylo odvolacím služebním orgánem rozhodnutím ze dne 2. 7. 2018 zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno. Dne 15. 5. 2018 vydal státní tajemník rozhodnutí č. j. 26866/2018-MZE-11001, kterým vyhověl žádosti stěžovatele ze dne 10. 5. 2018 o skončení služebního poměru; služební poměr stěžovatele v souladu se zákonem skončil dne 30. 6. 2018.

[4] V žalobě stěžovatel namítal, že žalovaná vydáním rozhodnutí zasáhla do jeho právní sféry, změnila jeho práva a povinnosti, neboť v důsledku napadeného rozhodnutí došlo ke zrušení pracovního místa, na které byl stěžovatel jmenován.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že systemizace 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. Jakkoli 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 byl přímo dotčen služební poměr konkrétního státního zaměstnance.

[6] Městský soud konstatoval, že rozhodnutí žalované není rozhodnutím, ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť není úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.; žalobu proto dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[7] V kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že posuzované nařízení není rozhodnutím dle § 67 správního řádu, resp. rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. Stěžovatel byl coby státní zaměstnanec jmenován od 20. 11. 2015 na dobu neurčitou na služební místo představeného náměstka, pro řízení sekce 1. náměstka ministra - správní sekce v Ministerstvu zemědělství, avšak toto jeho služební místo mělo být zrušeno právě výše uvedenou úpravou systemizace služebních a pracovních míst či v jejím bezprostředním důsledku. Vyrozuměním č. j. 90/2018-MZE-11001-1, ze dne 4. 1. 2018 stěžovateli sdělil služební orgán - státní tajemník na Ministerstvu zemědělství, že zahajuje správní řízení ve věci jeho odvolání ze služebního místa představeného a převedení na jiné služební místo, eventuálně zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů, a to z důvodu zrušení služebního místa z důvodu změny systemizace. Stěžovateli bylo sděleno, že změna systemizace Ministerstva zemědělství byla schválena vládou ČR usnesením č. 895 dne 22. 12. 2017 a že právě touto systemizací bylo zrušeno služební místo, na které byl stěžovatel jmenován. Služební orgán tedy explicitně sdělil, že služební místo bylo zrušeno přímo systemizací schválenou vládou. Jak služební orgán v 1. stupni (státní tajemník v Ministerstvu zemědělství) ve svém rozhodnutí z 28. 2. 2018, tak odvolací služební orgán (náměstek ministra vnitra pro státní službu) ve svém rozhodnutí z 2. 7. 2018, se přitom na úpravu systemizace odvolávají jako na podklad pro svá vlastní rozhodnutí, považují ji za závazné východisko, resp. za důvod pro svá rozhodnutí, náměstek ministra vnitra pro státní službu ve svém potvrzujícím rozhodnutí výslovně uvádí, že z vládou schválené úpravy systemizace bylo přímo seznatelné i zrušení předmětného služebního místa náměstka zastávaného stěžovatelem. Dle stěžovatele je jednoznačné, že zásadní a rozhodný dokument pro zrušení služebního místa představeného je napadené usnesení vlády ČR.

[8] Stěžovatel dále uvádí, že městský soud odkázal na § 17 odst. 1 zákona o státní službě, který definuje, co má systemizace schvalovaná vládou obecně pro každý služební úřad stanovit, a z toho dovodil, že systemizace upravuje služební a pracovní místa toliko v obecné rovině, a tudíž že nelze úspěšně tvrdit, že by napadeným usnesením vlády byla zakládána, měněna či rušena práva a povinnosti jmenovitě určených osob (a bylo tak rozhodnutím ve smyslu

§ 67 správního řádu), resp. že by úprava systemizace zakládala, měnila, rušila či závazně určovala práva nebo povinnosti žalobce (ve smyslu § 65 s. ř. s.), a tím spíše že žalobce nemohl být takovým rozhodnutím přímo zkrácen na svých právech. Městský soud dle stěžovatele nesprávně dovozuje, že až rozhodnutí o odvolání ze služebního místa je rozhodnutím, proti kterému by se mohl stěžovatel bránit, a že až žaloba napadající rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí z 28. 2. 2018 by mohla být věcně projednána a v rámci řízení o takovéto žalobě by se pak soud případně mohl zabývat i předmětným usnesením vlády ČR č. 895.

[9] Stěžovatel je přesvědčen, že žaloba měla být meritorně projednána a že žalobou napadené usnesení vlády ČR č. 895 z 22. 12. 2017 je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Předně má za to, že se městský soud nevypořádal s argumentací obsaženou v žalobě, kde se stěžovatel zabýval (zejm. v čl. I. - III. žaloby) právě i otázkou povahy napadeného usnesení vlády ČR z hlediska jeho možného přezkumu ve správním soudnictví. Na tuto argumentaci však městský soud nijak nereagoval, nevypořádal se s ní, není jasné, v čem konkrétně ji má za chybnou. Městský soud fakticky neposoudil konkrétní žalobou napadené usnesení vlády ČR č. 895 z 22. 12. 2017, včetně vládě předloženého materiálu (tj. část III materiálu čj. 1316/17), na které toto vládní usnesení odkazuje, vyšel pouze ze zákonné úpravy systemizace dle § 17 zákona o státní službě a z ní dovodil, že systemizace, resp. její následná úprava, obecně nemůže zasáhnout do práv jednotlivce, avšak soud nezohlednil konkrétní znění předmětného žalobou napadeného usnesení vlády, a tedy vůbec se nezabýval tím, zda toto konkrétní vládní usnesení (a materiál, na nějž odkazuje) skutečně obsahuje pouze natolik obecné a agregované parametry, které se nemohou dotknout jednotlivě určené osoby, jak by bylo možné usuzovat z § 17 uvedeného zákona, nebo zda obsahuje i další bližší vymezení těchto parametrů a další rozvedení a specifikaci organizačních změn a s tím souvisejících rozhodnutí.

[10] Stěžovatel dále podotýká, že odkaz soudu v napadeném usnesení na rozsudek MS Praha č.j. 11 Ad 17/2017-68, ze dne 22. 5. 2018, resp. argument, že usnesením vlády o úpravě systemizace by se soud mohl zabývat v rámci řízení o případné žalobě proti rozhodnutí odvolacího služebního orgánu ohledně odvolání stěžovatele z jeho služebního místa, pokládá za zavádějící a matoucí. Městský soud totiž opominul, že v rozsudku č. j. 11 Ad 17/2017 - 68, se rovněž odmítl věcně zabývat úpravou systemizace, která byla tehdy napadána; tehdy dospěl k závěru, že usnesení vlády o úpravě systemizace není oprávněn přezkoumávat ani coby podkladové rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť vláda při schvalování systemizace nevystupuje jako správní orgán, tedy nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, resp. že při schvalování systemizace nejde o rozhodování o právech či povinnostech konkrétních subjektů, nýbrž že jde o personální a finanční zabezpečení činnosti státního úřadu. Pokud tedy nyní městský soud naznačuje, že se nemůže věcně usnesením vlády zabývat, ale že se jím může (a bude) zabývat v jiném řízení, je tato argumentace soudu zavádějící, neboť sám si ji citovaným rozsudkem ve věci sp. zn. 11 Ad 17/2017 vyvrací. Naopak z citovaného rozsudku (ve spojení s usnesením napadeným touto kasační stížností) plyne, že podle názoru městského soudu nemůže soud systemizaci, resp. její změny a úpravy, přezkoumávat nikdy, protože se podle něj při schvalování systemizace jedná jen o celkové personální a finanční zabezpečení jednotlivých služebních úřadů, o celkové agregované údaje v jednotlivých parametrech, nikoliv o práva a povinnosti konkrétních osob - zaměstnanců. Takový přístup soudu pokládá stěžovatel za nesprávný až nesmyslný, a vedl by k faktické soudní nepřezkoumatelnosti rozhodnutí týkajících se právního postavení státních zaměstnanců, která by se odvolávala na usnesení vlády o systemizaci; tedy vedlo by to k odepření soudní ochrany. Služební orgány totiž pak mohou argumentovat odkazem na systemizaci schválenou usnesením vlády a tím, že se touto systemizací musí řídit, je pro ně závazná, bylo jim vládou uloženo se jí řídit, a přitom že z této závazné systemizace vyplývá i to, která konkrétní místa jsou či mají být zrušena, tudíž že vlastně služební orgán nemá žádný prostor pro své rozhodnutí - pro

uvážení, které konkrétní místo zanikne a které nikoliv, tudíž kterých státních zaměstnanců se toto dotkne. Dotčený státní zaměstnanec by se fakticky neměl jak efektivně bránit, protože každý jeho pokus o obranu by narazil na to, že rozhodnutí služebního orgánu plně vycházelo z vládou schválené systemizace, kterou ovšem přezkoumávat nelze.

[11] Stěžovatel dále tvrdí, že zákon o státní službě vůbec nezná pojem *úprava systemizace* a proces *úpravy systemizace* po jejím řádném schválení v zákonem předpokládaném procesu dle § 17 zákona o státní službě, tedy změny v již schválené systemizaci ještě před nabytím její účinnosti. Zákon o státní službě předpokládá jen řádné schválení systemizace na následující kalendářní rok, která je připravena v souladu s dalšími podrobnějšími pravidly (zejm. musí vycházet ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů - nařízení vlády č. 92/2015 Sb. a při procesu přípravy respektovat služební předpisy), a dále zákon o státní službě upravuje v § 18 možnost změny systemizace poté, co nabyla účinnosti. Zákon o státní službě však vůbec neupravuje možnost měnit či upravovat již schválenou, ale dosud neúčinnou systemizaci na následující kalendářní rok. Vláda nemůže přijmout rozhodnutí, pro které nemá zákonnou oporu (neboť státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon - čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Touto námitkou, kterou v žalobě uplatnil, se městský soud nezabýval. S popsanou námitkou ohledně nezákonnosti usnesení vlády č. 895 z důvodu rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny souvisí též námitka, že bylo zasaženo do právní jistoty stěžovatele a byla porušena zásada ochrany legitimního očekávání. Po přijetí řádné systemizace pro rok 2018, tj. s účinností k 1. 1. 2018, k čemuž došlo usnesením vlády č. 737 z 23. 10. 2017, stěžovatel, stejně jako každý jiný státní zaměstnanec, kterého se tato řádná systemizace a s ní související organizační změny nijak nedotkly, mohl legitimně očekávat, že jeho služební poměr bude v nezměněné podobě pokračovat i po 1. 1. 2018 (tedy že bude pokračovat se zařazením na stejné služební místo představeného - náměstka pro řízení sekce, a že k případným změnám může dojít jen na základě změny systemizace postupem dle § 18 zákona o státní službě.

[12] Odmítnutí věcného soudního přezkumu usnesení vlády o úpravě systemizace vč. vládě předloženého materiálu zahrnujícího i popis organizačních změn je dle stěžovatele nesprávné i z toho důvodu, že nedůvodně staví do horšího postavení státní zaměstnance ve služebním poměru oproti jiným zaměstnancům v pracovněprávním poměru dle zákoníku práce. V případě výpovědi dle § 52 písm. c) zákoníku práce, tj. výpovědi z důvodu nadbytečnosti v důsledku přijatých organizačních změn, totiž soud může přezkoumat i tuto tvrzenou organizační změnu, a to minimálně z toho hlediska, zda se jednalo o skutečnou organizační změnu přijatou k dosažení zákonného cíle, nebo zda podle svého obsahu a účelu sledovala tvrzená "organizační změna" jiný cíl, popř. zda byla organizační opatření jen předstírána za účelem formálního naplnění podmínek pro dání výpovědi (srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 21 Cdo 2204/2003).

[13] Stěžovatel rovněž nesouhlasí s tezí 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, že do jeho práv nezasahuje. Pokud je jeho služební místo zrušeno (a předpokládejme, že žádné další rozhodnutí ohledně služebního poměru st. zaměstnance služební orgán neučiní), pak státní zaměstnanec službu fakticky vykonávat nemůže a nemůže tak naplňovat své právo a povinnost službu vykonávat. A právě k takové situaci došlo v případě stěžovatele. Ačkoli byl ze služebního místa odvolán až rozhodnutím služebního orgánu ze dne 28. 2. 2018, tak již od konce prosince 2017 fakticky nemohl vykonávat službu; ještě před začátkem roku 2018 byl vyzván k vrácení převzatých věcí, předání rozpracovaných dokumentů apod., a dále mu bylo

tvrzeno, že (od 1. 1. 2018) nastaly překážky na straně zaměstnavatele - služebního úřadu, a tudíž službu vykonávat nemůže.

[14] Stěžovatel nesouhlasí s nesprávným právním posouzením, že usnesení vlády nepodléhají soudnímu přezkumu, i kdyby byla vydána v rozporu se zákonem či ústavním pořádkem. V demokratickém právním státě nemůže existovat akt, který je v rozporu s ústavním pořádkem a ani vláda není takový akt oprávněna vydat. Vázanost nejen ústavním pořádkem, ale i zákony plyne z postavení orgánů moci výkonné. Vláda je toliko oprávněna a povinna zákony v mezích svých pravomocí aplikovat a při jejich aplikaci je ústavně konformně interpretovat. Ostatně Nejvyšší správní soud naopak ve své bohaté judikatuře sdělil, konkrétně v rozhodnutí sp. zn. Ans 9/2007, které se týkalo jmenování justičních čekatelů do funkce soudce, *že „[n]elze tedy přisvědčit argumentaci žalovaného, že usnesení vlády (...), je čistě interním dokumentem vlády „přípravného" charakteru, který nevyvolává žádné právní následky vně vlády. (...) Vláda rozhoduje ve sboru s tím, že každé rozhodnutí je přijímáno formou usnesení (čl. 76 odst. 2 Ústavy). Stejná forma však může mít velice odlišné materiální dopady do právní sféry adresátů a dotčených osob. Zásah do veřejných subjektivních práv či dotčení právní sféry fyzických či právnických osob je tedy v případě usnesení vlády vždy nezbytné posuzovat jednotlivě s ohledem na obsah konkrétního přijatého usnesení, nikoliv paušálně s odkazem na skutečnost, že se formálně jedná o usnesení vlády."* S ohledem na ústavní principy je nezbytné rozsah kompetenčních výluk ve správním soudnictví vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyňal (§ 6 s. ř. s ve spojení s § 70 s. ř. s., týkající se kompetenčních výluk ve správním soudnictví, stanovených soudním řádem správním, či jiným zákonem), jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny.

[15] Na ústavní úrovni má pro činnost správního soudnictví klíčový význam čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; Listina vymezuje pravomoc soudů poskytovat ochranu subjektivním právům obecnou pozitivní klauzulí: přezkoumat lze každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje také na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která garantuje obecný evropský standard ochrany lidských práv (rozsudek velkého senátu ze dne 19. 4. 2007 ve věci Vilho Eskelinen a další proti Finsku - stížnost č. 63235/00, v bodě 62 odůvodnění ESLP zformuloval nový test pro výklad šíře čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s ohledem na spory státních zaměstnanců. Tento typ sporů napříště spadá pod čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, s výjimkou případů, kdy je přístup veřejných zaměstnanců k soudní ochraně vnitrostátním právem vyloučen. Pro aplikaci této výjimky formuloval ESLP dvě podmínky: za prvé, vyloučení musí být výslovné, tedy právní řád dané smluvní strany musí výslovně vylučovat přístup k soudu u příslušných pozic či kategorií zaměstnanců. Za druhé, tato výjimka musí spočívat na objektivních důvodech spojených se zájmem státu. V případě státních či veřejných zaměstnanců je tedy přezkum pravidlem a absence přezkumu výjimkou, která musí být v právním řádu smluvní strany výslovně stanovena a musí být objektivně zdůvodnitelná. České právo soudní ochranu pro žaloby státních zaměstnanců umožňovalo a umožňuje, respektive je při existenci obecné klauzule ve prospěch soudního přezkumu dle čl. 36 odst. 2 Listiny nevylučuje. Je nesporné, že správní soudy jsou příslušné pro projednávání žalob ve věcech služebních poměrů zaměstnanců státu. Správní soudy jsou dále povolány rozhodovat i o odvolání z veřejných funkcí. Konečně také judikatura Ústavního soudu vnímá mimo jiné čl. 21 odst. 4 Listiny jako dostatečný důvod pro umožnění soudního přezkumu v otázkách přístupu, volby či odvolávání z jiných veřejných funkcí (nález ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06 - odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu). Poukazuje rovněž na nález pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 24/99, v kterém se stěžovatelé domáhali zrušení čl. 1 a 8 Rozhodnutí vlády ze dne 23. června 1999, o hodnotách bodu a výši úhrad zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění, a kterým Ústavní soud zrušil § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

[16] Dle stěžovatele došlo vydáním usnesení vlády ze dne 22. 12. 2017, č. 895, resp. jeho přílohy v části týkající se Ministerstva zemědělství, k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv zakotvených v čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 21 odst. 4, čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, a také k porušení mezinárodních závazků vyplývajících z mezinárodních smluv o lidských právech, kterými je Česká republika vázána, zejména čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 25 písm. c) a čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Postupem vlády dále došlo k porušení čl. 2 odst. 1 a 2, čl. 4 odst. 1 a čl. 20 odst. 4 Listiny. Obsahový komponent odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného (ale i dalších dotčených osob na pozici představených, jejichž sekce se slučovaly či byly rušeny) tvoří právě toto usnesení vlády a jeho příloha a ani následné správní řízení o odvolání nemohlo tento stav zvrátit a nemohlo jím dojít ke zrušení výše uvedeného usnesení vlády a jeho přílohy. Některé služební úřady vtělily přípravný dokument pro vládu přímo do odůvodnění rozhodnutí o odvolání dotčených osob ze služebních míst představených, čímž naprosto obsahově spojili akt, usnesení vlády" a rozhodnutí o odvolání. V případě stěžovatele tvořilo usnesení vlády spolu s jeho přílohou fakticky samotné rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, jelikož jiné rozhodnutí do 1. 1. 2018 neobdržel, přesto musel během 3 pracovních dnů, které zbývaly do konce kalendářního roku 2017, fakticky předat veškeré rozpracované dokumenty a projekty, majetek, apod., aniž by mu byl oficiálně obsah usnesení vlády znám a byl dostatečně transparentně zveřejněn. Nastala tak situace, kdy ještě neobdržel žádné formální rozhodnutí (ani v jeho osobním spise 2. 1. 2018 žádný dokument nebyl přidán), ani se nedozvěděl, proč byla daná sekce zrušena, a současně byly tvrzeny překážky na straně zaměstnavatele, kdy mu nebyla žádná práce přidělována, nespadali pod něj žádní podřízení, a ani se nemohl vůbec nijak procesně bránit.

[17] Městský soud dle stěžovatele zcela rezignoval na soudní kontrolu splnění materiálních podmínek systemizace, a akcentoval pouze formální obsahové parametry systemizace v § 17 odst. pod písm. a) až e) zákona o státní službě, které ani nikdy stěžovatel nezpochybňoval. Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[18] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na jednotlivá ustanovení zákona o státní službě, dle kterých na základě systemizace je 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. V daném případě byla organizační struktura Ministerstva zemědělství po schválení usnesení vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017 schválena Ministerstvem vnitra taktéž dne 22. 12. 2017. Nová organizační struktura, včetně identifikace konkrétních nově zřizovaných měněných nebo rušených služebních míst, se pak promítá ve služebním předpisu služebního orgánu, v daném případě ve služebním předpisu státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství evidenční číslo 10 ze dne 27. 12. 2017 (č.j. 77122/2017-MZE-11001), kterým státní tajemník v Ministerstvu zemědělství upravuje služební předpis ev. č. 9, kterým státní tajemník na Ministerstvu zemědělství upravuje služební předpis č. 8, kterým státní tajemník na Ministerstvu zemědělství stanovuje systemizaci služebního úřadu účinnou k 1. 1. 2018, a to včetně dalších požadavků pro služební místa a stanovení klíčových služebních míst, ze dne 18. 12. 2017 (dále jen „služební předpis č. 10“), který je včetně příloh pod čísly 17, 18 a 19 součástí spisového materiálu státního tajemníka na Ministerstvu zemědělství, sp. zn. 90/2018-MZE-11001, týkajícího se řízení o odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného a převedení na jiné služební místo (viz příloha č. 5 tohoto vyjádření).

[19] Žalovaná se s rozhodnutím městského soudu zcela ztotožňuje. Poukázala na to, že vládou schválená systemizace, a to včetně všech jejích úprav schválených vládou ještě před nabytím její účinnosti dne 1. 1. 2018, pouze vytvořila nezbytný předpoklad pro přijetí navazujících kroků, které vedly k odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného. Usnesení vlády, jímž byla systemizace, resp. její úprava před nabytím její účinnosti, schválena, však nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatele. Nelze je tedy dle názoru žalované považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť je zřejmé, že tímto rozhodnutím bylo až rozhodnutí státního tajemníka na Ministerstvu zemědělství, č. j. 90/2018 MZE- 11001-4, ze dne 28. 2. 2018, kterým podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odvolal stěžovatele ze služebního místa představeného, a proto dle názoru žalované postupoval městský soud správně, pokud žalobu stěžovatele proti nezákonnému rozhodnutí odmítl jako nepřípustnou. V podrobnostech žalovaná ke své právní argumentaci odkázala na své vyjádření k žalobě stěžovatele.

[20] K námitce stěžovatele, že jak státní tajemník na Ministerstvu zemědělství, tak náměstek ministra vnitra pro státní službu se na systemizaci, resp. její úpravu odvolávají jako na závazné východisko pro svá rozhodnutí, žalovaná opakovaně (jako již v řízení o žalobě) uvádí, že 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, jimiž byla schválena systemizace na rok 2018, však nevyplývají práva a povinnosti přímo jednotlivým zaměstnancům a státním zaměstnancům. Vláda při schvalování systemizace nevystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 soudního řádu správního, neboť není naplněna definice správního orgánu v tomto ustanovení uvedená, že by jí jako orgánu moci výkonné bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Systemizace je aktem směřujícím dovnitř státní správy, jímž vláda jednotlivým správním úřadům stanoví počet služebních míst, jejich obecné parametry, a objem prostředků na platy státních zaměstnanců. Vláda při schvalování systemizace vystupuje jako vrcholný orgán výkonné moci v souvislosti s její řídící 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 soudního řádu správního, neboť v rámci schvalování systemizace podle § 17 zákona o státní službě 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. Žalovaná se tak neztotožňuje se závěrem stěžovatele, že usnesení vlády, kterým byla schválena úprava systemizace, je samostatně způsobilé zasáhnout do jeho právní sféry. Dokud totiž ve věci služebního poměru státního zaměstnance, 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.

[21] Žalovaná dále uvádí, že součástí návrhu systemizace, který služební orgán předkládá Ministerstvu vnitra, je v souladu s čl. 3 odst. 5 písm. b) služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2017, ze dne 17. 3. 2017, kterým se stanoví pravidla předkládání systemizace služebních a pracovních míst, jejich změn, úprav a aktualizací, a návrhů organizační struktury a jejích změn ve služebním úřadu, komentář s odůvodněním návrhu a popis původního a navrhovaného stavu. Takový komentář (odůvodnění) považuje žalovaná za potřebný k tomu, aby při schvalování systemizace učinila kvalifikované rozhodnutí. Na základě odůvodnění poskytnutého služebními orgány za jednotlivé služební úřady bylo v daném případě zpracováno zestručněné odůvodnění souhrnného materiálu předloženého k projednání vládě. Vláda tedy přijetím předmětného usnesení schválila i navrhované změny obsažené v uvedeném komentáři,

v němž je mimo jiné uvedeno, že jednou ze změn na Ministerstvu zemědělství je redukce původních osmi sekcí na sedm. Žalovaná tedy v daném případě schválila předmětný materiál k úpravě systemizace jako celek, čímž akceptovala i komentář k provedeným změnám. Tato skutečnost však dle názoru žalované neznamená, že samotným přijetím usnesení vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017 došlo ke změně organizační struktury Ministerstva zemědělství nebo že by tímto usnesením bylo přímo zasaženo do právní sféry stěžovatele, nýbrž pouze to, že tato změna byla patrná již z komentáře k návrhu systemizace, přičemž následně byla promítnuta do služebního předpisu č. 10, tj. do organizační struktury Ministerstva zemědělství a posléze se projevila vydáním individuálního správního aktu – rozhodnutí ve věci státní služby. Faktem tak dle názoru žalované zůstává, že jakkoli konkrétně byl nebo i v budoucnu bude odůvodněn návrh vládě na schválení systemizace služebních a pracovních míst (nebo její úpravu), není samo schválení takového návrhu přímým zásahem do právní sféry konkrétního státního zaměstnance, a tedy lze uzavřít, že do právní sféry stěžovatele bylo přímo zasaženo až rozhodnutím o odvolání ze služebního místa představeného. Za nepřiléhavý považuje žalovaná poukaz na případnou nerovnost mezi státními zaměstnanci ve služebním poměru a zaměstnanci v pracovním poměru a na civilněprávní judikaturu k přezkumu organizačních změn, neboť v rámci pracovního poměru jsou organizační změny přezkoumány civilním soudem v rámci projednání žaloby na určení neplatnosti výpovědi. V rámci služebního poměru je ale, jak již bylo výše uvedeno, oním aktem, který zasahuje do právní sféry státního zaměstnance, rozhodnutí příslušného služebního orgánu ve věci jeho služebního poměru.

[22] K samotné povaze úpravy roční systemizace před její účinností a rovněž k opakované námitce týkající se porušení zásady legitimního očekávání žalovaná odkázala na své vyjádření k žalobě. Pokud stěžovatel uvádí, že ještě před vydáním rozhodnutí o jeho odvolání ze služebního místa nemohl fakticky vykonávat službu na svém služebním místě, žalovaná podotýká, že v této době nebylo přímo zasaženo do právní sféry stěžovatele, resp. do jeho postavení v rámci služebního poměru, ale jednalo se o situaci, kdy na straně služebního úřadu existovaly ve vztahu ke stěžovateli překážky ve službě ve smyslu § 106 odst. 3 zákona o státní službě, a za tuto dobu mu příslušel plný plat. Nelze se dle žalované ani ztotožnit se stěžovatelem vytvořenou konstrukcí, že usnesení vlády, kterým je schválena systemizace, je „obsahovým komponentem“ rozhodnutí o odvolání stěžovatele ze služebního místa, neboť toto usnesení je pouze jedním předpokladů zrušení služebního místa, na které byl stěžovatel jmenován, na čemž nemůže nic změnit ani obsah a konkrétnost vládou schvalovaného materiálu, který se pak musí následně projevit též v organizační struktuře služebního úřadu. Až následně je vydán individuální správní akt zasahující do právní sféry státního zaměstnance.

[23] Žalovaná rovněž poukazuje na skutečnost, že shodným způsobem rozhodoval městský soud o žalobách proti usnesení vlády ve věcech vedených pod sp. zn. 10 A 46/2018 (kasační stížnost je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 6 Ads 167/2018) a pod sp. zn. 3 A 65/2018 (kasační stížnost je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 2 Ads 261/2018). Navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[24] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přitom zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[25] Kasační stížnost není důvodná.

[26] Kasační stížností stěžovatel napadá usnesení městského soudu, jímž byl návrh stěžovatele odmítnut, přichází tak v úvahu kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační soud

se tak může zabývat pouze tím, zda městský soud nepochybil, odmítl-li se věcí stěžovatele zabývat meritorně, tedy dospěl-li soud ke správnému závěru o výluce ze soudního přezkumu. Nelze se proto blíže zabývat argumentací stěžovatele stran postupu žalované při samotném přijímání napadeného usnesení vlády a dalšími námitkami s tím souvisejícími.

[27] Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

[28] Tato východiska je třeba mít na zřeteli při výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož prostřednictvím se na úrovni zákona právo na přístup k soudu realizuje. Citované ustanovení nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, nýbrž podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, aby mohl být určitý akt považován za rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s., musí se jednat rozhodnutí, které v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Pojem „‚rozhodnutí' je přitom třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000). Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se pojmem rozhodnutí v materiálním smyslu již mnohokrát zabývala. Původně Nejvyšší správní soud zastával velmi široké pojetí; podle rozsudku ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005-108, č. 923/2006 Sb. NSS, je rozhodnutím v materiálním smyslu jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci v jeho vrchnostenském postavení, bez ohledu na to, zda měl příslušnou formu nebo byl vydán v řádném (či vůbec nějakém) řízení. Toto široké pojetí bylo postupně zužováno i určitými požadavky na formu (srovnej např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS, ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS). V každém případě však je v judikatuře shoda na tom, že samotná forma úředního aktu, úřední činnosti či úřední nečinnosti, případně jakýkoli nedostatek formy, nemohou být zásadně kritériem pro to, zda konání (či nekonání) úřadu podléhá soudnímu přezkumu. Odlišnosti způsobů, jimiž se úřad projevuje navenek vůči spravovaným osobám, tak samy o sobě nemohou vyloučit adresáty těchto projevů ze soudní ochrany: sporné může být jen to, jakým způsobem (v rámci jakého žalobního typu) má být soudní ochrana poskytnuta (žaloba proti rozhodnutí, nebo žaloba na ochranu před nezákonným zásahem). V tomto směru je tedy nepodstatné, že stěžovatelem napadený akt je „usnesení vlády" o úpravě systemizace; to samo o sobě by ještě nevylučovalo podřadit tento akt pod pojem rozhodnutí ve smyslu materiálního pojetí.

[29] Při pojetí „rozhodnutí" není dokonce důležitý ani procesní aspekt a charakter řízení, které vydání aktu předcházelo, byť soudní řád správní v § 65 s předchozím procesním postupem správních orgánů zjevně počítá a předpokládá jej (*kdo byl zkrácen v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu*). Současně jej však nestaví jako *conditio sine qua non*.

[30] Důležitý je naopak důsledek takového aktu (rozhodnutí) ve vztahu k veřejným subjektivním právům a povinnostem, potažmo vůči právní sféře dotčeného; tedy skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby. Aby byl tedy úkon (akt) správního orgánu považován za „rozhodnutí" ve smyslu § 65 s. ř. s. a byl přezkoumatelný ve správním soudnictví, jsou klíčové jeho účinky.

[31] Lze tak uzavřít, že jen samotný fakt, že stěžovatelem napadené usnesení vlády formální náležitosti „rozhodnutí" v konkrétním případě postrádá a že nebylo učiněno v průběhu správního řízení dle správního řádu, ještě samo o sobě neznamená, že po stránce svých účinků by se nemohlo o „rozhodnutí" ve smyslu § 65 s. ř. s. jednat. Jak již bylo předestřeno, každý úkon správního orgánu je třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, neboť i neformální úkon správního orgánu může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104, nebo ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010-112, publ. pod č. 2350/2011 Sb. NSS). Pojem „rozhodnutí" je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, a nikoliv formy ani procesního způsobu přijetí. Vždy však se musí jednat o jednostranný úkon správního orgánu vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, který se závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry.

[32] V nyní posuzované věci stěžovatel žalobou brojil proti usnesení vlády, 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. 2. 2018, podle § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě převeden na jiné služební místo (vedoucího oddělení správy budov Ministerstva zemědělství). Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal.

[33] 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").*

[34] 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.*"

[35] 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.*

[36] Podle § 17 odst. 5 zákona o státní službě, *[s]lužební místa a finanční prostředky na platy státních zaměstnanců podle schválené systemizace nelze použít pro jiný účel.*

[37] Podle § 19 odst. 1 zákona o státní službě zpracuje služební orgán podle systemizace návrh organizační struktury služebního úřadu nebo její změny.

[38] Podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, ten, kdo jmenoval představeného na dané služební místo, jej z tohoto služebního místa odvolá, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného. Podle Z § 61 odst. 1 písm. b) zákona o státní službě plyne, že pokud státní zaměstnanec nemůže vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku odvolání ze služebního místa představeného [respektive u písm. c) téhož ustanovení z důvodu 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.

[39] Kromě systemizace podle § 17 zákona o státní službě, upravující státní zaměstnance, zákon o státní službě v § 172 odst. 1 upravuje ještě systemizaci pracovních míst zaměstnanců ve správním úřadu (tedy zaměstnanců v pracovním, a nikoliv služebním poměru), pro jejíž stanovení platí § 17 a 18 zákona o státní službě obdobně. Jak vyplývá z usnesení vlády, kterými byla schvalována systemizace i její jednotlivé úpravy v roce 2017, vláda fakticky schvaluje obě systematizace jedním usnesením. Nicméně pokud bude dále hovořeno o systemizaci, má soud na mysli systemizaci státních zaměstnanců, není-li výslovně uvedeno jinak.

[40] 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.

[41] Nejvyšší správní soud přitom vycházel z rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018 - 45, v němž rozhodoval zdejší soud rovněž ve věci stěžovatele, který předmětné usnesení vlády napadl jak žalobou proti rozhodnutí, o níž se vede toto řízení, ale také žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, o níž rozhodl městský soud rozsudkem sp. zn. 8 Ads 301/2018. V citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud právní úpravou „systemizace" a povahou usnesení vlády podrobně zabýval, lze proto odkázat zejména na body 49 a následně jeho odůvodnění. V bodě 53 uvedeného rozsudku zdejší soud rovněž konstatoval: „*Již vzhledem k tomu, že systemizace, tudíž ani její případné úpravy, nemohou zasáhnout do práv a povinností stěžovatele přímo, nemůže jít o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Z téhož důvodu nemůže systemizace představovat ani rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., neboť i v takovém případě musí být zasaženo do práv žalobce přímo.*" Od výše uvedených závěrů vyslovených v rozsudku osmého senátu neshledal Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit.

[42] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zcela jistě není přípustné, aby se stěžovatel nikdy nemohl domoci ochrany proti případně nezákonné systemizaci. V prvé řadě je třeba poukázat na čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava"), podle nějž *[p]rávní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.* Ačkoliv dané ustanovení na první pohled nestanoví žádné zvláštní záruky pro právní poměry státních zaměstnanců, je zřejmé, že úmysl ústavodárce byl, aby se tyto právní poměry odlišovaly od běžných pracovněprávních vztahů. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ve věci návrhu na zrušení

zákona o státní službě k danému ustanovení uvedl: *„V neposlední řadě pak také ustanovení čl. 79 odst. 2 Ústavy, které výslovně hovoří (na rozdíl např. od čl. 80 odst. 2, čl. 91 odst. 2, čl. 97 odst. 3) jen o úpravě právních poměrů státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech. Tím tato ústavní norma evidentně směřuje k zvláštním zárukám jejich postavení odpovídajícím jejich úkolům při výkonu státní správy jako celku,…“*

[43] Také je třeba poukázat na čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož *[o]bčané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.* Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 8/16, k výkladu pojmu veřejná funkce ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny uvedl: *„46. Správou věcí veřejných ve smyslu čl. 21 Listiny se rozumí veřejná činnost týkající se věcí obecného zájmu prováděná v rámci výkonu veřejné moci. Veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je pak taková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru, činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje. Osoby vykonávající veřejnou funkci jsou do ní zásadně ustanovovány volbou či jmenováním (srov. Šimíček, V., in Wagnerová, E. a kol.: Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012, s. 510).“* Podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě tento zákon upravuje mj. právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu. Služba státních zaměstnanců pak podle § 5 odst. 1 zahrnuje také přípravu návrhů právních předpisů nebo přípravu a provádění správních úkonů včetně kontroly. Minimálně velká část státních zaměstnanců, ne-li všichni, tak bude vykonávat veřejnou funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny.

[44] Uvedené ustanovení Listiny chrání i nerušený výkon veřejné funkce. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, ve věci odvolání z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu: *„Článek 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celu dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“*

[45] Bylo tedy v rozporu s garancemi vyplývajícími pro státní zaměstnance z čl. 79 odst. 2 Ústavy a z čl. 21 odst. 4 Listiny, pokud by nebylo možné přezkoumat nejen zákonnost samotného rozhodnutí ve věcech služby zasahujícího do práva funkci vykonávat, ale také zákonnost kroků, které rozhodnutí ve věci služby předcházely. Opačný přístup by vedl k tomu, 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. Například by došlo pouze ke zrušení zastávaného služebního místa, nicméně by zároveň vzniklo formálně jiné, se stejnou obsahovou náplní. Důvody vedoucí k těmto krokům by mohly být zcela zjevně protiprávní (například diskriminační). 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.

[46] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že garance soudního přezkumu lze zajistit postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení *byl-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. Systemizace ve spojení s organizační změnou představují závazný podklad pro další rozhodování služebních orgánů. Jak totiž vyplývá z § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, ten, kdo představeného na služební místo jmenoval, jej z tohoto služebního místa odvolá, pokud došlo ke zrušení služebního místa představeného. Představený je tedy vázán předchozím zrušením služebního místa představeného provedeného schválením organizační struktury v návaznosti na schválení systemizace. Obdobně podle § 61 odst. 1 písm. c) zákona o státní službě se státní zaměstnanec převede na jiné služební místo, nemůže-li vykonávat službu na dosavadním služebním místě v důsledku zrušení jeho služebního místa z důvodu změny systemizace. I v tomto případě zrušení služebního místa zavazuje služební orgán převést zaměstnance na jiné služební místo. Organizační dokumenty, kterými dochází ke změnám služebních míst, jsou tedy závaznými podklady pro služební orgány rozhodující ve věcech státní služby. Na tomto závěru nic nemění to, že někdy mají větší a někdy menší míru diskrece. Organizační dokumenty totiž mohou někdy fakticky vést k jasné identifikaci osoby, na níž mohou dopadat (jako je tomu v nyní posuzované věci), nebo mohou určovat pouze určitou skupinu osob, na které mohou, ale nemusí dopadnout (typicky v případě snížení počtu stejných služebních míst). I ve druhém případě jsou však služební orgány organizačními dokumenty vázány a musí učinit opatření k jejich naplnění. Otázkou je, zda lze tyto organizační dokumenty považovat za *„jiný úkon správního orgánu“*. Zákonná definice správního orgánu je obsažena v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *[s]oudy ve správním soudnictví rozhodují o a) 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, (dále jen „správní orgán")*.

[47] Vláda je orgánem moci výkonné, podle čl. 67 odst. 1 Ústavy dokonce jejím vrcholným orgánem. Jak konstatoval Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, *„vláda je vrcholným, tedy nejvyšším orgánem v rámci systému státní správy, protože řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy (§ 28 odst. 1 komp. zákona) a přímo či nepřímo řídí výkon celé státní správy (Mikule, V. In: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 486). Z výše uvedeného vyplývá, že - za současného ústavního stavu - nelze stanovit nezávislost určité instituce (správního úřadu) na vládě jako vrcholném orgánu výkonné moci, která státní správu řídí - a to ani „jen“ pokud jde o systemizaci a objem prostředků na platy (ostatně lze v tomto směru zvažovat, zda nejde také o neústavní zásah do výlučné role vlády při tvorbě návrhu zákona o státním rozpočtu a do "suverenity" Poslanecké sněmovny rozhodovat o tomto návrhu podle čl. 42 odst. 1 a 2 Ústavy).“* Věci služebního poměru státních zaměstnanců spadají nepochybně do oblasti veřejné správy. K rozhraničení služebních a pracovněprávních vztahů se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003 - 97, č. 415/2004 Sb. NSS, v němž uvedl: *„Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce - při výkonu státní správy - i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Ne každý vztah ke státu má podle stávající úpravy takovýto komplexní charakter. Vodítkem tu může být charakter právní úpravy: je zřejmé, že tam, kde je užití zákoníku práce vůbec anebo z převážné části vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, půjde o poměr veřejnoprávní. Soudní ochrana práv z veřejnoprávního služebního poměru plynoucích bývá explicitně upravena v jiných procesních formách než u soukromoprávního poměru pracovního a možnost dovolat se práv z takového poměru plynoucích bývá omezena.“*

[48] Služba státních zaměstnanců měla od počátku většinu zde uvedených rysů (povahu „zaměstnavatele“ jako nositele veřejné moci, potřebu začlenění státního zaměstnance do organismu veřejné moci, účast na výkonu veřejné moci a tvorbu vůle státu). Chyběl však kodexový charakter tohoto vztahu, stejně jako veřejnoprávní forma rozhodování ve věcech

služebního poměru. To se změnilo nabytím účinnosti zákona o státní službě. Tento zákon upravuje služební poměr komplexně s tím, že zákoník práce se na služební poměr použije jen tehdy, pokud tak zákon o státní službě stanoví (viz § 5 zákoníku práce a například značnou část ustanovení o služební době a době odpočinku v § 99 a násl. zákona o státní službě). V zákoně je také upraveno rozhodování ve věcech služby, které je prováděno vrchnostensky služebními orgány (§ 159 a násl. zákona o státní službě) za subsidiárního použití správního řádu (§ 160 zákona o státní službě). Tomuto závěru svědčí i to, že aniž by se výslovně této otázce detailněji věnoval, Nejvyšší správní soud již rozhodoval v řízení o kasační stížnosti směřující proti rozsudku o žalobě proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby podle § 62 odst. 1 zákona o státní službě (rozsudek ze dne 6. 2. 2019, čj. 9 Ads 431/2018 - 37), stejně jako v kompetenčním sporu o to, zda o opravném prostředku proti rozhodnutí předsedy Českého statistického úřadu ve věci státní služby rozhoduje jako nadřízený služební orgán opět předseda Českého statistického úřadu nebo náměstek ministra vnitra pro státní službu (rozsudek ze dne 10. 7. 2018, čj. Komp 3/2017-34, č. 3774/2018 Sb. NSS). Obě tato rozhodnutí však mohla být vydána jen tehdy, pokud si Nejvyšší správní soud předběžně posoudil, že jde o rozhodování v oblasti veřejné správy (pro rozhodování kompetenčních sporů k tomu viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2016, čj. Komp 1/2016-64, č. 3548/2017 Sb. NSS).

[49] Systemizaci či změny organizační struktury, lze považovat za závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s. pro rozhodování ve věcech státní služby (podkladové rozhodnutí *„sui generis“).* Je vydáván vládou jako orgánem moci výkonné, v oblasti veřejné správy; nerozhoduje sice o veřejných subjektivních právech a povinnostech osob přímo, ale je na jeho základě rozhodováno sekundárně v konečném rozhodnutí; pro orgány rozhodující ve věcech státní služby je přitom závazný. Soud je oprávněn v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci státní služby posoudit zákonnost těchto organizačních dokumentů.

[50] K námitce stěžovatele mířící k nerovnému zacházení lze uvést, že právě výše naznačený postup garantuje, že bude ve věcech státní služby postupováno obdobně, jako je tomu v případě zaměstnanců v pracovněprávních vztazích nebo v případě vojáků z povolání. Pokud jde o zaměstnance, lze poukázat na obdobnou situaci v případě organizačních změn u zaměstnavatele. Podle § 52 písm. c) zákoníku práce zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď, stane-li se zaměstnanec nadbytečným vzhledem k rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách. Judikatura civilních soudů dovodila, že samotné rozhodnutí o organizačních změnách není právním úkonem, neboť nejde o takový projev vůle, s nímž by právní předpisy spojovaly změnu nebo zánik práv a povinností účastníků pracovněprávního vztahu. Jedná se pouze o skutečnost (tzv. faktický úkon), která je hmotněprávním předpokladem pro právní úkony tam, kde to právní předpisy stanoví (například 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 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). Pokud na posledně uvedený rozsudek stěžovatel poukazoval s tím, že by státní zaměstnanci měli méně práv než zaměstnanci v pracovním

poměru, pak s ním nelze souhlasit. Naopak jejich ochrana je při výkladu zaujatém nyní Nejvyšším správním soudem se zaměstnanci v pracovním poměru srovnatelná.

[51] Pokud pak stěžovatel poukazoval na to, že již v důsledku samotné systemizace mu bylo fakticky bráněno ve výkonu funkce, ze které nebyl odvolán, pak ani v takovém případě nelze dospět k závěru, že přímo systemizací došlo k zásahu do jeho veřejného subjektivního práva na nerušený výkon funkce. K tomu mohlo dojít faktickými úkony představených, kteří mu začali ve výkonu funkce bránit. V takovém případě by však bylo na místě bránit se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem ze strany představených.

[52] Nejvyšší správní soud shledal postup městského soudu v souladu se zákonem, pokud dospěl k závěru, že návrh stěžovatele není možno považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť není úkonem, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti stěžovatele. Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem konstatuje, že takovým rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví je až konečné rozhodnutí o převedení na jiné služební místo. Proti tomuto rozhodnutí může stěžovatel podat žalobu a v tomto řízení o žalobě soud postupem dle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumá rovněž napadané usnesení vlády, jehož zrušení se stěžovatel nyní neúspěšně domáhal.

[53] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalované v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, proto soud rozhodl, že se žalované 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 18. října 2019

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu