



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobce: **JUDr. J. J., MEPP, Ph.D.**, zast. Mgr. Ing. Janou Tempírovou, advokátkou se sídlem Václavské nám. 777/12, Praha 1, proti žalované: **vláda**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2018, čj. 3 A 88/2018-27,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2018, čj. 3 A 88/2018-27, **s e r u š í**.
- II. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalované podaná u Městského soudu v Praze dne 23. 2. 2018 **s e o d m í t á**.
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále „stěžovatel“) byl jmenován na služební místo představeného – náměstka pro řízení sekce 1. náměstka ministra – správní sekce rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství v roce 2015. 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 (poslední usnesení dále také jen „úprava systemizace“). Na základě systemizace po třetí úpravě došlo ke zrušení pracovního místa, na které byl stěžovatel jmenován, což státní tajemník v Ministerstvu zemědělství promítl do služebního předpisu č. 10 ze dne 27. 12. 2017, kterým došlo s účinností od 1. 1. 2018 k úpravě organizační struktury Ministerstva zemědělství (dále jen „služební předpis č. 10“). Následně vydal státní tajemník v Ministerstvu zemědělství 28. 2. 2018 rozhodnutí, kterým podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona

o státní službě odvolal žalobce ze služebního místa představeného. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání.

[2] Stěžovatel podal proti usnesení vlády č. 895 ze dne 22. 12. 2017, kterým byla schválena poslední změna systemizace, žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). Tu koncipoval jednak jako žalobu proti rozhodnutí, ale z důvodu právní jistoty se domáhal i ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Městský soud z důvodu vhodnosti usnesením vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, k samostatnému projednání. Tuto žalobu pak nyní napadeným rozsudkem zamítl. Žaloba proti úpravě systemizace jako rozhodnutí byla odmítnuta usnesením městského soudu ze dne 18. 7. 2018, čj. 3 A 64/2018-86 (dále jen „*usnesení o žalobě proti systemizaci jako rozhodnutí*“).

[3] Městský soud v napadeném rozsudku vyšel zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu vymezující, kdy může být žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu podle § 82 s. ř. s. úspěšná. Dospěl k závěru, že nejsou splněny dvě z nutných podmínek úspěšnosti žaloby. Podle názoru městského soudu systemizace, popřípadě její změna, upravuje služební a pracovní místa toliko v obecné rovině a není proto směřována vůči konkrétní osobě a proto ani práva stěžovatele nemohla a nebyla změnou zkrácena přímo. Úkonem, který přímo zasáhl do jeho práv a byl směřován přímo vůči němu, bylo až rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného ze dne 28. 2. 2018. Aby mohl být stěžovatel ve věci úspěšný, byl by nucen žalobou napadnout právě rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. V tomto soudním řízení by se soud při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí mohl zabývat rovněž napadenou úpravou systemizace či služebním předpisem č. 10. Poukázal na rozsudek městského soudu ze dne 22. 5. 2018, čj. 11 Ad 17/2017-68, v němž se posuzovanou otázkou podrobně zabýval. Žalobce v daném případě napadl právě rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, a soud tuto žalobu meritorně projednal.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, podle jejího obsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

[5] Stěžovatel uváděl již v žalobě, že již úpravou systemizace, byl přímo zkrácen na svých právech. Vyrozuměním ze dne 4. 1. 2018 mu sdělil státní tajemník v 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, konkrétně z důvodu zrušení služebního místa z důvodu změny systemizace. Služební orgán sdělil, že právě systemizací schválenou vládou bylo zrušeno jeho služební místo. Do doby podání žaloby nebylo o jeho odvolání ze služebního místa představeného rozhodnuto. Situací však již byl postižen v dané době. Již na konci prosince 2017 byl vyzván k vrácení převzatých věcí, služebním orgánem mu bylo sděleno, že se nemá dostavovat na své pracoviště, a nebylo známo, jak dlouho bude tento stav trvat.

[6] Až po podání žaloby bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného s účinností ode dne 19. 3. 2018. Dále byl s toutéž účinností převeden na jiné služební místo a bylo rozhodnuto o jeho platu. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal. O podaném odvolání bylo rozhodnuto 2. 7. 2018, přičemž podané odvolání bylo náměstkem ministra vnitra pro státní službu zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 12. 9. 2018 žalobu k městskému soudu. Obě rozhodnutí

pokračování

ve věcech služebního poměru se na úpravu systemizace odvolávají jako na podklad pro rozhodnutí a považují je pro sebe za závazné. Odvolací orgán ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že zrušení služebního místa představeného, které zastával stěžovatel, bylo přímo seznatelné již ze schválené úpravy systemizace.

[7] V čl. I. až III. žaloby se stěžovatel zabýval i povahou žalobou napadeného usnesení vlády z hlediska jeho možného přezkumu ve správním soudnictví. Městský soud se s argumenty stěžovatele obsaženými v žalobě nevypořádal. Není tak jasné, v čem ji má za chybnou.

[8] Městský soud to sice výslovně neuvedl, nicméně vzhledem k obdobné argumentaci v usnesení o žalobě proti systemizaci jako rozhodnutí, patrně vycházel z § 17 zákona o státní službě. Toto ustanovení definuje, co má systemizace pro každý služební úřad obecně stanovit. Z toho patrně dovodil, že systemizace upravuje služební místa toliko v obecné rovině a tudíž není směřována vůči konkrétní osobě a její práva tak nemohou být zkrácena přímo. Nicméně neposoudil konkrétní, žalobou napadené usnesení vlády č. 895, včetně vládě předloženého materiálu, na které toto usnesení odkazuje. Nevysvětlil, zda zkoumal právě napadené usnesení vlády, co z něj a jeho příloh zjistil a jaká skutková zjištění učinil ohledně stěžovatele a jím zastávaného služebního místa.

[9] V dané věci byla totiž úprava systemizace, respektive vládě předložený materiál, podrobnější než jen agregované parametry zmiňované v § 17 zákona o státní službě. V textové části vládě předloženého materiálu je obsažen i popis konkrétních organizačních změn, včetně informací o rušení organizačních útvarů (konkrétně i sekce, jejímž byl stěžovatel náměstkem). Při posuzování konkrétního žalobou napadeného usnesení vlády by tedy měl soud korigovat svůj obecný předpoklad, že se úprava systemizace nemůže dotknout práv konkrétní jmenovitě určitelné osoby.

[10] Systemizace může určovat natolik jedinečná služební místa, u nichž je z povahy věci možné určit konkrétní jednotlivé osoby, jichž se úprava systemizace dotýká. I služební orgány rozhodující o odvolání stěžovatele z jeho služebního místa odkazovaly ve svých rozhodnutích na úpravu systemizace jako na podklad pro ně závazný. Odvolací služební orgán výslovně uvedl, že z vládou schválené úpravy systemizace bylo přímo seznatelné i zrušení konkrétního služebního místa zastávaného stěžovatelem. Odvolací služební orgán tedy argumentuje zcela jinak než soud. Z odůvodnění návrhu úpravy systemizace vyplývalo, že u Ministerstva zemědělství se navrhuje redukce počtu sekcí z 8 na 7, přičemž optimalizace bude spočívat ve zrušení dvou sekcí (a to právě i sekce řízené stěžovatelem) a vytvoření jedné nové sekce, přičemž v souvislosti se zrušením dvou sekcí je navrhováno zrušení systemizovaných míst náměstků pro řízení těchto rušených sekcí (tedy i místa zastávaného stěžovatelem). Úprava systemizace tedy byla zaměřena proti němu a byl jí přímo zkrácen na svých právech. Úpravou systemizace, nebo v jejím bezprostředním důsledku, totiž bylo zrušeno jeho služební místo. Zrušení jeho služebního místa tak znamená zásah správního orgánu, který se negativně projevil v právní sféře stěžovatele.

[11] Pokud je tedy správná úvaha odvolacího správního orgánu, že vláda schválila i změny obsažené v komentáři k předkládanému návrhu úpravy systemizace, tedy změny zahrnující i zrušení sekce řízení stěžovatelem a zároveň systemizované místo náměstka pro řízení této sekce, pak je tím spíše neudržitelná argumentace městského soudu, že úprava systemizace upravovala služební a pracovní místa toliko v obecné rovině a nesměřovala vůči konkrétním osobám, včetně stěžovatele. Lze si představit i jiné situace, kdy bude při změně či úpravě systemizace dán jasný dopad na konkrétní služební místa a tudíž i na konkrétní jmenovitě určitelné osoby. Vždy tak je třeba dopad systemizace posoudit s ohledem na její konkrétní dopady.

[12] Městský soud navíc opomenul proces přípravy systemizace. Jednotlivé služební úřady jsou vázány identifikovat konkrétní služební místa dotčená systemizací vůči náměstkovi ministra vnitra pro státní službu předem a až na základě těchto údajů sestavuje návrh usnesení k systemizaci pro jednání vlády. Rovněž služební orgány před jednáním vlády projednávaly konkrétní rušená služební místa se zástupci odborů na jednotlivých služebních úřadech. K tomuto odkazuje stěžovatel též na služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2017 a související metodický pokyn náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 2/2016, z nichž plyne, že již návrh systemizace či jejích úprav předkládaný jednotlivými služebními úřady Ministerstvu vnitra, obsahuje i zcela jedinečnou identifikaci služebních míst, která mají být rušena, a je tak v průběhu příprav systemizace a v době předložení návrhu vládě jasné, o která konkrétní místa jde.

[13] Pokud městský soud poukazoval na svůj rozsudek sp. zn. 11 Ad 17/2017, ve kterém se měl systemizací zabývat věcně v rámci přezkumu rozhodnutí o odvolání ze služebního místa, pak je tento poukaz zavádějící a matoucí. I v tomto rozsudku se totiž městský soud odmítl obsahově zabývat úpravou systemizace, která byla tehdy napadána. Dospěl k závěru, že usnesení vlády o úpravě systemizace není oprávněn přezkoumávat ani jako podkladové rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť vláda při schvalování systemizace nevystupuje jako správní orgán. Dovedil, že při schvalování systemizace nejde o rozhodování o právech či povinnostech konkrétních subjektů, nýbrž jde o personální a finanční zabezpečení činnosti státního úřadu.

[14] Pokud by byly tyto závěry městského soudu správné, pak by systemizaci, resp. její změny a úpravy, nebylo možné přezkoumávat nikdy. Tento přístup by vedl k faktické soudní nepřezkoumatelnosti rozhodnutí týkajících se právního postavení státních zaměstnanců, která by se odvolávala na usnesení vlády o systemizaci. To by vedlo k odepření soudní ochrany, neboť by se soud nikdy nemohl systemizací věcně zabývat.

[15] V žalobě namítal také to, 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. Zákon o státní službě neupravuje možnost měnit či „upravovat“ již schválenou, ale dosud neúčinnou systemizaci na následující kalendářní rok. Ani touto námitkou se však městský soud nezabýval. S touto námitkou také souvisela námitka porušení zásady ochrany legitimního očekávání stěžovatele, že vzhledem k obsahu schválené systemizace, bude jeho služební poměr v nezměněné podobě pokračovat i po 1. 1. 2018.

[16] Ve spojení se shora uvedeným je zřejmé, že nelze připustit, aby vláda mohla rozhodovat o systemizaci zcela protizákonně, aniž by ji soud mohl kdykoliv přezkoumat, a zároveň by na jejím základě mohly být činěny kroky proti konkrétním státním zaměstnancům. Takovýto stav by nebylo možné nazvat jinak, než že by „právo vznikalo z bezpráví“.

[17] Ustanovení § 17 zákona o státní službě nestanoví jen formální náležitosti systemizace, ale věcné, které musí vláda dodržet. Systemizace musí vycházet ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů dle příslušného nařízení vlády a musí být zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu. Pokud vláda tato pravidla nedodrží a má to dopad na práva konkrétních státních zaměstnanců, není možné, aby jim nebyla poskytnuta soudní ochrana.

[18] Nemožnost věcně přezkoumat úpravu systemizace by nedůvodně stavěla do horšího postavení státního zaměstnance ve služebním poměru oproti zaměstnancům v pracovněprávním poměru dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“). V případě 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

pokračování

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. Zákon o státní službě však měl zabránit zneužívání organizačních změn a zajistit stabilitu služebních poměrů, resp. personálně stabilní zajištění služebních úřadů.

[19] Nicméně ani případný přezkum rozhodnutí o odvolání ze služebního místa nepředstavuje dostatečně účinný prostředek ochrany. Státní zaměstnanec má své povinnosti, ale i právo službu vykonávat. Má tak právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby. Pokud je jeho služební místo zrušeno a žádné další rozhodnutí ohledně služebního poměru služební orgán neučiní, pak státní zaměstnanec službu fakticky vykonávat nemůže a nemůže tak naplňovat své právo a povinnost službu vykonávat. K tomu došlo i v případě stěžovatele. Ačkoliv byl ze služebního místa odvolán až rozhodnutím z 28. 2. 2018, tak již od konce prosince 2017 fakticky nemohl vykonávat službu. Již tehdy 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. Jeho právní postavení tak bylo značně nejisté. Odvolán z místa představeného nebyl, přesto však službu vykonávat nemohl, a to právě jen s odkazem na vládou schválenou úpravu systemizace a tvrzení, že touto systemizací bylo zrušeno jeho služební místo. V případě stěžovatele tak tvořila úprava systemizace fakticky samotné rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného, jelikož jiné rozhodnutí neobdržel. Přesto byl fakticky funkce zbaven, aniž by mu byl oficiálně obsah úpravy systemizace znám a byl dostatečně transparentně zveřejněn.

[20] Dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, ve věci nejmenování justičního čekatele (dále jen „*rozsudek ve věci nejmenování justičního čekatele*“). V něm soud uvedl, že usnesení vlády nemusí být čistě interním dokumentem vlády přípravného charakteru, který nevyvolává žádné právní následky vně vlády. 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. Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, uvedl, že není podstatné, že je určitý akt vydáván formou usnesení vlády, podstatný je jeho obsah. Dále se odkazuje na větší množství judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že v případě pochybností má být umožněn soudní přezkum zásahů veřejné moci. Poukazuje i na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Vilho Eskelinen a další proti Finsku, stížnost č. 63235/00, ve kterém tento soud zformuloval nový test pro výklad širě čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s ohledem na spory státních zaměstnanců. Tento test je v případě českých státních zaměstnanců splněn. Také judikatura Ústavního soudu vnímá mimo jiné čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „*Listina*“) jako dostatečný důvod pro umožnění soudního přezkumu v otázkách přístupu, volby či odvolávání z jiných veřejných funkcí (náleze ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, ve věci odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu).

[21] Žalovaná nejprve rekapitulovala průběh schvalování systemizace, navazující organizační změnu v ministerstvu zemědělství podle § 19 zákona o státní službě a následné řízení ve věci služebního poměru stěžovatele. Dále uvedla, že se s napadeným rozsudkem ztotožňuje. Jak uváděla již v řízení před městským soudem, z rekapitulace jednotlivých kroků vedoucích od schválení systemizace až k odvolání stěžovatele ze služebního místa představeného rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zemědělství je jednoznačně zřejmé, 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.

[22] Usnesení vlády, jímž byla systemizace, resp. její úprava před nabytím její účinnosti, schválena, nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti stěžovatele, ani nezasahuje do jeho sféry. Nelze ji tedy považovat ani za rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. ani za nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. K zásahu do právní sféry stěžovatele mohlo dojít až rozhodnutím o odvolání ze služebního místa představeného. V podrobnostech odkazuje na svoje vyjádření před městským soudem k této otázce.

[23] Pokud se služební orgány v rámci řízení o služebním poměru stěžovatele odvolávaly na úpravu systemizace jako na závazné východisko pro svá rozhodnutí, pak k tomu žalovaná 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 s. ř. s., 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 řídicí a koordinační činností vůči ministerstvům a ústředním orgánům státní správy v oblasti systemizace služebních úřadů. O právech a povinnostech osob rozhoduje až příslušný služební orgán, který v řízení ve věcech služby rozhodne o případné změně služebního poměru.

[24] Součástí návrhu systemizace, který služební orgán předkládá Ministerstvu vnitra, je komentář s odůvodněním návrhu a popis původního a navrhovaného stavu. Ten je potřebný k tomu, aby při schvalování systemizace učinila žalovaná kvalifikované rozhodnutí. Vláda tedy přijetím předmětného usnesení schválila i navrhované změny obsažené v uvedeném komentáři, v němž je mimo jiné uvedeno, že jednou ze změn v Ministerstvu zemědělství je redukce původních osmi sekcí na sedm. To však neznamená, že by již přijetím úpravy systemizace došlo ke změně organizační struktury Ministerstva zemědělství nebo že by tímto usnesením bylo přímo zasazeno do právní sféry stěžovatele. Následně byla systemizace promítnuta do služebního předpisu č. 10, tj. do organizační struktury Ministerstva zemědělství a posléze se projevila vydáním individuálního správního aktu, tedy rozhodnutí ve věci státní služby. Pro posouzení věci není podstatné, jak moc je systemizace podrobná, neboť jejím samotným přijetím k zásahu do práv nedochází.

[25] Není ani přiléhavý poukaz na případnou nerovnost mezi státními zaměstnanci ve služebním poměru a zaměstnanci v pracovním poměru. I tam jsou organizační změny přezkoumány civilním soudem v rámci projednání žaloby na určení neplatnosti výpovědi, která teprve zasahuje do práv a povinností konkrétního zaměstnance. Odkazem na rozsudek městského soudu ve věci sp. zn. 11 Ad 17/2018 se městský soud pouze snažil poukázat na skutečnost, že případ odvolání ze služebního místa představeného, kdy došlo k meritornímu projednání, již tento soud řešil.

[26] K námitce týkající se povahy úpravy roční systemizace schvalované ještě před její účinností se městský soud již vyjadřovat nemusel. Z argumentace městského soudu je totiž zřejmé, že úpravu roční systemizace schválenou ještě před účinností systemizace samotné

pokračování

považuje za její součást. Navíc je z této argumentace zřejmé i to, že za zásah by nepovažoval ani usnesení vlády, kterým by byla schválena změna systemizace podle § 18 zákona o státní službě.

[27] Pokud stěžovatel poukazoval na faktické překážky ve vykonávání jeho funkce od 1. 1. 2018, pak ani v této době nebylo přímo zasaženo do jeho právní sféry, resp. do jeho postavení v rámci služebního poměru. Na straně služebního úřadu existovaly ve vztahu ke stěžovateli překážky ve službě ve smyslu § 106 odst. 3 zákona o státní službě, kdy za tuto dobu mu příslušel plný plat.

[28] Z rozsudku městského soudu nevyplývá, že by usnesení vlády, kterými se schvaluje systemizace, nepodléhaly soudnímu přezkumu, jak by se mohlo zdát z argumentace v kasační stížnosti. Městský soud naopak jasně uvedl, jakým způsobem a v rámci jakého soudního řízení by mohlo být usnesení vlády, kterým je schvalována systemizace, přezkoumáno.

[29] Závěrem žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s., přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než které uvádí stěžovatel.

[31] V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že je k ní soud povinen přihlídnout i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námítky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námítky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2018 Sb. NSS, nicméně také uvedl, že „*při posuzování nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je nutno postupovat obezřetně a vybrat tyto případy jen vážným vadám rozhodnutí. Zrušením rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se totiž oddaluje okamžik, kdy bude základ sporu správními soudy s konečnou platností vyřešen, což neprospívá zájmu účastníků řízení na projednání věci bez zbytečných průtahů ani veřejnému zájmu na hospodárnosti řízení.*“

[33] Stěžovatel v tomto směru zejména vytýká městskému soudu, že se nevypořádal s jeho argumenty v čl. I. až III. žaloby k povaze napadeného usnesení vlády. V dané části žaloby se zabýval i povahou žalobou napadeného usnesení vlády z hlediska jeho možného přezkumu

ve správním soudnictví. Jak zjistil soud z žaloby, tato byla primárně koncipována jako žaloba proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Ve stěžovateli odkazovaných částech žaloby je však v zásadě pouze v obecné rovině tvrzeno, že již přijetím úpravy systemizace došlo ke změně práv a povinností státních zaměstnanců. Dále se věnoval obecně ochraně veřejných subjektivních práv, jakož i tomu, že státní služba má veřejnoprávní povahu. Nicméně také výslovně uvedl: „*Ačkoliv 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 systemizační dotčených služebních místech.*“ Dále uvedl, že není jednoznačné, zda je možné ochranu poskytnout formou žaloby proti rozhodnutí nebo žalobou proti nezákonnému zásahu, nicméně soud by měl povahu úkonu posoudit. Rozhodně nepředkládal podrobnou argumentaci, proč již samotná úprava systemizace zasahuje bezprostředně do jeho práv a k zásahu nedojde až případným rozhodnutím ve věci služebního poměru. Naopak, jak je patrné z citované věty, dokonce sám vycházel z toho, že schválením systemizace ještě k bezprostřednímu zásahu do práv a povinností jednotlivých osob.

[34] Městský soud nepochybně mohl vysvětlení svých úvah věnovat více prostoru, ale úvahy, proč úprava systemizace nebyla podle soudu směřována vůči stěžovateli jako konkrétní osobě a proč nebyl změnou dotčen přímo, jsou z napadeného rozsudku seznatelné. Městský soud se v první řadě odkázal na své usnesení o žalobě proti systemizaci jako rozhodnutí. V něm městský soud poukázal na to, že 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. Citoval § 17 zákona o státní službě a k dané citaci uvedl, že systemizace, popř. její změna, upravuje služební a pracovní místa toliko v obecné rovině, proto jí nejsou zakládána, měněna či rušena práva a povinnosti jmenovitě určených osob. Úpravou systemizace ve spojení se služebním předpisem č. 10 sice došlo ke zrušení jeho pracovního místa stěžovatele, ale přímo zkrácen na svých právech mohl být až rozhodnutím o odvolání ze služebního místa představeného. V usnesení o žalobě proti systemizaci jako rozhodnutí také poukázal na jiné rozhodnutí městského soudu, ve kterém tento soud dovodil, že ze systemizace nelze v žádném případě zjistit, které konkrétní služební místo zanikne. V nyní napadeném rozsudku již pouze stručně konstatoval, že úpravou systemizace došlo toliko v obecné rovině a nebyla směřována vůči stěžovateli jako konkrétní osobě, přičemž úkonem, který přímo zasáhl do jeho práv, bylo až rozhodnutí o odvolání ze služebního místa představeného. Právě prostřednictvím jasného odkazu na předchozí usnesení ve věci téhož žalobce (nynějšího stěžovatele) je zřejmé, jaké úvahy městský soud vedly k závěru, že se systemizace stěžovatele přímo dotýkat nemůže. Uvedené zjevně vyvodil právě z textu § 17 zákona o státní službě, z něhož dovozoval, že se nemůže dotýkat konkrétních osob. S ohledem na obecnost žalobních tvrzení vztahujících se k povaze systemizace a dokonce i vzhledem k výslovnému tvrzení stěžovatele v žalobě, že při schvalování systemizace nerozhoduje vláda bezprostředně o právech a povinnostech jednotlivých osob, považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění městského soudu za dostatečné. Jinou otázkou je správnost těchto úvah.

[35] Pokud městský soud dospěl k danému názoru, nemusel již vypořádávat námitky uvedené stěžovatelem v bodě [15] tohoto rozsudku, neboť ty by mohly být relevantní jen v případě, pokud by úprava systemizace mohla přímo zasáhnout do práv a povinností stěžovatele.

[36] S ohledem na závěr o přezkoumatelnosti rozsudku městského soudu přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení otázky, zda žalobou napadená úprava systemizace mohla představovat nezákonný zásah, pokyn nebo donucení (dále také jen "*zásah*") správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

pokračování

[37] Jak již uvedl krajský soud, aby byla žaloba proti nezákonnému zásahu důvodná, musí být kumulativně splněny následující podmínky: „**Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením ("zásahem" správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka) ...**“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[38] Sporné je naplnění 1. podmínky, tedy přímosti zkrácení na právech. Pro posouzení věci je nezbytné vyjít z právní úpravy systemizace a jejích důsledků podle zákona o státní službě.

[39] Podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě,
[s]ystemizace vychází ze závažných 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“).

[40] 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.“*

[41] 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.*

[42] 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.*

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

[44] 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.

[45] Je také třeba poznamenat, že 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 systemizace jedním usnesením. Nicméně pokud bude dále hovořeno o systemizaci, má soud na mysli systemizaci státních zaměstnanců, není-li výslovně uvedeno jinak.

[46] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoliv z § 17 odst. 1 zákona o státní službě by se mohlo zdát, že systemizace schvalovaná vládou řeší skutečně pouze souhrnné počty služebních míst s určitými specifiky a objem prostředků na platy státních zaměstnanců pro jednotlivé služební úřady, je zřejmé, že její dosah je výrazně závažnější. Jak vyplývá z § 17 odst. 2, je vypracovávána na základě návrhů služebních orgánů. Ty musí logicky vycházet již ze svých konkrétních potřeb a tudíž předběžně plánované organizační struktury, kterou musí v souladu s § 19 zpracovávat podle schválené systemizace. Jak také vyplývá z § 17 odst. 3 zákona o státní službě, vláda je oprávněna upravit v souvislosti se schvalováním systemizace organizační strukturu služebního úřadu. Svým usnesením tedy může buď podle tohoto ustanovení měnit organizační strukturu služebního úřadu, nebo nepřímou souhlasit s návrhem organizační struktury tak, jak byl předložen v rámci přípravy systemizace služebním orgánem. Jen při tomto výkladu dává smysl schválení celkových počtů služebních míst a objemu finančních prostředků v návaznosti na návrhy služebních orgánů. Bez faktického schválení jejich organizační struktury nebo naopak zásahu do ní dle § 17 odst. 3 by nebylo možné agregované údaje schvalovat. Tomu svědčí i to, že pokud mají být počty služebních míst specifikovány podle § 17 odst. 1 též platovými třídami, nelze si dost dobře představit, že by je byla vláda schopna vymezit, aniž by vycházela z návrhu organizační struktury, což pak zprostředkovaně platí i pro objem prostředků na platy. Následné zpracování organizační struktury služebního úřadu podle § 19 tak fakticky nedává služebnímu orgánu příliš mnoho prostoru pro to, aby mohl vytvořit nezávisle organizační strukturu, pokud musí respektovat schválenou systemizaci. Obdobně pokud má mít nějaký smysl § 17 odst. 5 zákona o státní službě ochraňující účel služebních míst a finančních prostředků dle systemizace, musí systemizace ve své podstatě již předjímat určitou organizační strukturu služebního úřadu. Taktéž podle § 132 odst. 3 písm. a) zákona o státní službě je služební orgán povinen s odborovou organizací projednat návrhy ve věcech systemizace služebních úřadů. Ačkoliv by takové projednání mělo dílčí smysl i v případě, pokud by se jednalo pouze o projednání agregovaných počtů, bez znalosti záměru organizační struktury služebních úřadů by samotná celková čísla nedávala odborové organizaci příliš prostoru pro jakoukoliv smysluplnou diskusi nad návrhem. K tomu, že se dané organizační dokumenty v podstatě navzájem podmiňují dochází i odborná literatura (komentář k § 17 PICHRT, J. a kol. Zákon o státní službě: Komentář. Wolters Kluwer. dostupný v systému ASPI [cit. 5.9.2019]).

[47] Této provazbě mezi systemizací a organizační strukturou služebního úřadu odpovídají i podkladové materiály k úpravě systemizace. Jak vyplývá z předloženého spisu a přijatého usnesení vlády, úprava systemizace byla schválena s tím, že má být provedena podle části III příslušného materiálu. Část III kromě agregovaných počtů služebních míst velmi podrobně (na 37 stranách) popisovala, jaké konkrétní organizační úpravy jsou připravovány v jednotlivých služebních úřadech, včetně organizační změny v Ministerstvu zemědělství. Ta spočívala mimo jiné ve zrušení systemizovaného místa stěžovatele (str. 31 části III). Tato část vycházela z návrhu změn systemizace v Ministerstvu zemědělství předloženého v souladu s § 17 odst. 2 zákona

pokračování

o státní službě státním tajemníkem v Ministerstvu zemědělství náměstkovi ministra vnitra pro státní službu.

[48] Na druhou stranu je podle názoru soudu zřejmé, že ke změnám s dopady do služebních poměrů má docházet až v návaznosti na změny organizační struktury služebního úřadu. Z § 19 odst. 2 zákona o služebním poměru totiž vyplývá zjednodušený způsob schvalování organizační struktury nebo její změny, pokud v důsledku schválení nedojde ke skončení služebního poměru nebo odvolání ze služebního místa představeného. Z toho tedy vyplývá, že pokud je schvalována standardně podle § 19 odst. 1 téhož zákona, povede taková změna organizační struktury ke změnám ve služebních poměrech. Ačkoliv tedy nebude dávat systemizace velký prostor pro samostatnou činnost služebních orgánů při schvalování organizační struktury, je zřejmé, že až tímto úkonem se organizační struktura mění.

[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.“ (náleží Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14, ve věci návrhu na zrušení zákona o státní službě, dále jen „náleží 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 náleží Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02). Obecností tak například nepozbývá právní předpis jen tím, že reguluje chování v čase určitého subjektu, který je však vymezen obecnými znaky (například prezident republiky, předseda vlády nebo ministr zemědělství). Obdobně v případě systemizace a organizační struktury bude někdy možné určit konkrétní osoby, jichž se dotkne. Tak tomu bylo nepochybně i v případě stěžovatele, pokud bylo zřejmé, že bude rušena právě jeho sekce a s ní související místo jejího představeného a bylo zřejmé, že vzhledem ke krátkému času od přijetí daných dokumentů, jej bude téměř jistě zastávat právě stěžovatel.

V jiných případech to však určitelné nebude. Například tehdy, pokud bude rozhodnuto o snížení počtu služebních míst se stejnou obsahovou náplní v určitém útvaru. V takovém případě bude na příslušném služebním orgánu, aby ze všech osob splňujících daná kritéria teprve vybral ty, na něž příslušné opatření dopadne. Navíc ani u určitelných státních zaměstnanců nemusí být jisté, zda budou mít příslušné organizační dokumenty dopad do jejich subjektivních práv a povinností. Pokud budou schváleny v dostatečném předstihu před zamýšlenou organizační změnou, pak může v mezidobí dojít ke změně v obsazení příslušných služebních míst, případně může dojít i ke změně organizačních dokumentů před jejich účinností, aniž by se kdy dotkly právní sféry příslušných státních zaměstnanců.

[51] Soud samozřejmě nepochybně, 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 ze 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 zákonitosti, 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.).

[52] Lze si představit i jiné zásahy do práv a povinností státního zaměstnance, které popisuje ve své kasační stížnosti stěžovatel. Mezi ně může spadat zejména faktické bránění ve výkonu funkce, kterou státní zaměstnanec doposud zastává, neboť z ní nebyl řádně odvolán nebo převeden na jinou. Nicméně ani v takovém případě nejde o přímý zásah do práv již schválením samotné systemizace či organizační struktury služebního úřadu, ale až následným faktickým postupem služebních orgánů.

[53] 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.

[54] Pokud by se však ukázalo, že by systemizace nebo organizační struktura představovaly akt, který by již nikdy nemohl být podroben soudnímu přezkumu ani nepřímou, na což ve své kasační stížnosti poukazuje stěžovatel, soud by musel zvažovat, zda nevyložit přímou zásahu šířeji. Je totiž třeba souhlasit se stěžovatelem, že není přípustné, aby se nikdy nemohl domoci ochrany proti případně nezákonné systemizaci.

[55] V první 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 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 ke zvláštním zárukám jejich postavení odpovídajícím jejich úkolům při výkonu státní správy jako celku, ...“*

pokračování

[56] Také je třeba poukázat na čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něž *[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.

[57] 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 zhabením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou 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 libovůli 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.“*

[58] 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 zákonost samotného rozhodnutí ve věcech služby zasahujících do práva funkci vykonávat, ale také zákonost 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.

[59] Institut, který se jeví jako vhodný pro účely přezkumu systemizace či změny organizační struktury, je zakotven v § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s. Podle ní platí, že *[b]yl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.* 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.

[60] Podle Nejvyššího správního soudu jde v případě systemizace a organizační struktury služebního úřadu o odlišné dokumenty, než je rozhodnutí o organizační změně podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. V rozsudku ze dne 2. 7. 2014, čj. 3 Ads 107/2013-36, č. 3112/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní k tomuto institutu uvedl, že na něj zákonem nejsou kladeny žádné formální nároky. Proto k němu přistupoval, stejně jako u organizační změny ve smyslu zákoníku práce, jako k právní skutečnosti, která podmiňuje navazující úkony. Oproti tomu zákon o státní službě upravuje orgány, které o systemizaci a organizační struktuře služebního úřadu rozhodují, proces přijetí těchto dokumentů, některé jejich obsahové náležitosti i pravidla, ze kterých mají vycházet. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak bylo úmyslem zákonodárce, aby se nejednalo o ryze interní akty vnitřního řízení, které sice také zavazují podřízené orgány, ale ty musí dát případně přednost pravidlu zákonnosti a nelze tak hovořit o závazných aktech v užším slova smyslu (k tomu viz například též rozsudek ze dne 25. 4. 2017, čj. 8 As 103/2016-90, k usnesení vlády k dalšímu postupu územně ekologických limitů těžby hnědého uhlí v severních Čechách, nebo rozsudek ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, k politice územního rozvoje). Oproti tomu systemizace a na ní navazující organizační struktura služebního orgánu právě díky uvedených odlišnostem představují závazné akty v užším slova smyslu tak jak je má na mysli § 75 odst. 2 s. ř. s. a jejich zákonnost tak přísluší posoudit soudu.

[61] Otázkou však 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 něž *[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"), ...*

[62] Je nepochybné, že vláda je orgánem moci výkonné, neboť je podle čl. 67 odst. 1 Ústavy dokonce jejím vrcholným orgánem.

[63] Věci služebního poměru státních zaměstnanců spadají do oblasti veřejné správy. K rozhranění služebních a pracovněprávních vztahů se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v počátcích své existence, když v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, č. 415/2004 Sb. NSS, 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

pokračování

vyloučeno a úprava služebního poměru má kodexový charakter, přijde 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.“ 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).

[64] Sporné se jeví zejména naplnění zákonné zkratky správního orgánu podle v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., zda bylo v této věci vládě, případně i služebnímu orgánu rozhodujícím o organizační struktuře, svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato část zavedené legislativní zkratky v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se však zjevně vztahuje pouze k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., případně k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s., a to pouze v případě nečinnosti s vydáním rozhodnutí. V případě jiných žalob je totiž ochrana poskytována i tehdy, pokud daný orgán veřejné správy nerozhoduje o právech a povinnostech osob. Například v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat i vydání osvědčení. Osvědčení se podle závěrů judikatury liší od deklaratorního rozhodnutí v tom, že se pohybuje v rovině skutkové a jde tedy o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti. Oproti tomu deklaratorní rozhodnutí je akt normativní, závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti (viz bod 25 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, ve věci záznamů do katastru nemovitostí). Přestože tedy osvědčení závazně nestanoví práva a povinnosti osoby, hovoří § 79 a násl. i v souvislosti s osvědčením o správním orgánu. Obdobně je evidentní, že ani v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. nemusí být přezkoumáváno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Naopak typickým možným nezákonným zásahem jsou například bezprostřední zásahy (zásah do tělesné integrity zasahujícím policistou). Nicméně i § 82 a násl. používá pojem správní orgán. Soud si je vědom, že ve své dřívější rozhodovací činnosti uváděl, že pojmovým znakem správního orgánu je právě i rozhodování o právech a povinnostech osob. Vždy tak však činil tehdy, kdy se jednalo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nebo o žalobu na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí (viz např. rozsudek ve věci nejmenování justičního čekatele, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS). Pojem správní orgán je tedy

třeba vykládat, nejde-li o žaloby proti rozhodnutím nebo na ochranu proti nečinnosti při vydání rozhodnutí, tak, že se jedná o takový orgán či osobu uvedenou v § 4 odst. 1 písm. a), pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, což odpovídá i definici správního orgánu uvedené v § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „spr. ř.“) (viz shodně Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 21 – 22; nebo Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, str. 38).

[65] Tyto závěry platí i pro výklad pojmu správní orgán uvedený v § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s. Podkladové úkony správního orgánu jsou ostatně typické tím, že se těmito úkony se ještě nerozhoduje o právech a povinnostech osob. Naopak zpravidla právě to, že do těchto práv a povinností ještě nezasahuje, je klíčovým rozlišovacím znakem pro to, aby takový akt nebyl samostatně přezkoumatelný a byl přezkoumatelný až v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí (viz body 26, 30, 34 a 35 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS). Mohou být i výjimky, kdy již podkladovým aktem dochází k zásahu do práv a povinností, ale přesto nebude připuštěn jeho samostatný soudní přezkum, například z toho důvodu, že jde o rozhodnutí, kterým se upravuje vedení řízení před správním orgánem [§ 70 písm. c) – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS]. Ve většině případů však půjde o takové úkony, které samy o sobě do práv a povinností nezasahují. Orgán, který v těchto případech vydává jiný úkon, který je závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí podle § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s., tedy nebude zpravidla naplňovat doslovnou definici správního orgánu podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[66] Ze shora uvedeného je tedy zřejmé, že systemizaci či změny organizační struktury, lze považovat za závazný podklad ve smyslu § 75 odst. 2 větě druhé s. ř. s. pro rozhodování ve věcech služby. Je totiž vydáván vládou jako orgánem moci výkonné, v oblasti veřejné správy (otázka organizace státní služby), přičemž je pro orgány rozhodující ve věcech služby závazný. Z ničeho nevyplývá, že by těmito organizačními dokumenty byl vázán i soud. S ohledem na to je soud oprávněn v rámci žaloby proti rozhodnutí ve věci služby přezkoumat zákonnost těchto organizačních dokumentů.

[67] Ostatně právě takový postup vede k tomu, že bude ve věcech státní služby postupováno obdobně, jako je tomu v případě zaměstnanců v pracovněprávních vztazích nebo v případě vojáků z povolání.

[68] 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 dovoďila, 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

pokračování

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 poukazyval 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. Ostatně systemizace pracovních míst přijímaná vládou podle § 172 zákona o státní službě bude mít povahu rozhodnutí o organizační změně, která může vést k výpovědi z pracovního poměru podle § 52 písm. c) zákoníku práce a bylo by logické, aby obě systemizace podle téhož zákona byly přezkoumávány na základě obdobných principů.

[69] V případě vojáků z povolání při chybějící podrobnější zákonné úpravě organizační změny jako důvodu pro propuštění ze služebního poměru Nejvyšší správní soud dovodil, že je na ni třeba vztáhnout obdobně závěry vyplývající z pracovněprávní judikatury. Rozhodnutí o organizační změně musí mimo jiné sledovat zákonem předvídané cíle a nesmí být v rozporu se zákazem diskriminace a zákazem zneužití práv a povinností (viz shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 107/2013). Obdobně pak k přezkumu organizační změny v rámci přezkoumávání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru uvedl, že „[r]ozhodnutí o organizační změně musí sledovat zákonem předvídané cíle a být skutečné, nikoli „umělé“. Nesmí být v rozporu se zákazem diskriminace a nesmí být prostředkem k obcházení či ke zneužívání pravidel, jimiž se řídí služební poměry.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, čj. 2 As 68/2017-42).

[70] Nejvyšší správní soud nespatřuje žádný relevantní důvod, proč by mělo být v případě státních zaměstnanců postupováno výrazně odlišně, oproti pracovněprávní úpravě nebo oproti služebnímu poměru vojáků z povolání. Rozdíl od zákoníku práce nebo od zákona 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, spočívá jen v tom, že zákon o státní službě stanoví postup při přijímání systemizace a organizační struktury, určuje orgány oprávněné tyto organizační dokumenty vydat a částečně stanoví v § 17 i hmotněprávní podmínky systemizace (*vychází ze závazných pravidel pro organizaci služebních úřadů tak, aby byl zajištěn řádný výkon působnosti služebního úřadu*), čímž z něj činí závazný podklad pro rozhodování (viz shora body [59] a [60]).

[71] Pokud pak stěžovatel poukazyval 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 představených.

[72] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že systemizace nemůže být vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem. V judikatuře správních soudů bylo dlouhou dobu nejisté, jakým způsobem mají soudy postupovat, pokud se někdo brání zásahovou žalobou proti úkonu, který z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem. Jedna judikturní větev zastávala názor, že takovou žalobu je nutné odmítnout, druhá zamítnout. Tento postup sjednotil až rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, ve věci EUROVIA CS, ve kterém dospěl k závěru, že je-li zjevné a nepochybné, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. K tomu je nutno podotknout, že tento

rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby – proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal (bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138). Obdobný závěr vyslovil Nejvyšší správní soud i v dalších rozhodnutích (viz. rozsudek ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS, ze dne 30. 8. 2018, čj. 8 As 121/2018-30, ze dne 15. 6. 2018, čj. 5 Afs 7/2018-39, nebo ze dne 29. 8. 2018, čj. 8 Afs 98/2018-52). Kasační soud proto musel rozsudek krajského soudu zrušit a dle § 110 odst. 1 s. ř. s. žalobu odmítnout.

IV. Závěr a náklady řízení

[73] Ačkoliv se obsahově s napadeným rozsudkem Nejvyšší správní soud ztotožnil, z důvodu uvedeného v bodě [72] jej shledal nezákonným, neboť v případě správnosti závěru městského soudu bylo na místě žalobu nikoliv zamítnout, ale odmítnout. Nejvyšší správní soud proto postupoval podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a spolu se zrušením napadeného rozsudku krajského soudu odmítl podanou žalobu.

[74] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a rozhodl-li současně o odmítnutí návrhu, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu. O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle ustanovení prvně zmíněného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo návrh odmítnut.

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

V Brně 9. října 2019

JUDr. Petr Mikeš, Ph.D.
předseda senátu