

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph. D., a soudce Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobce: **P. J., DiS**

zastoupen Odborovým svazem státních orgánů a organizací
sídlem Senovážné náměstí 23, Praha 1

proti

žalované: **Vláda České republiky**

sídlem nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1

o žalobě proti usnesení žalované ze dne 23. 10. 2017 č. 737, jímž byla schválena systemizace služebních a pracovních míst od 1. 1. 2018, v části týkající se České inspekce životního prostředí,

takto:

- I. Česká inspekce životního prostředí **není** osobou zúčastněnou na řízení.
- II. Žaloba **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 4 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto usnesení z účtu Městského soudu v Praze.

Odůvodnění:

- 1. Žalobce se domáhá zrušení systemizace služebních a pracovních míst státní správy pro rok 2018, kterou schválila žalovaná svým v záhlaví tohoto rozhodnutí uvedeným usnesením, a to v části, která se týká České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“).
- 2. Žalobce byl od roku 2015 ve služebním poměru u ČIŽP. Rozhodnutím ředitele ČIŽP ze dne 28. 12. 2017, č. j. ČIŽP/PER/2017/1803, byl žalobce podle § 62 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, (dále jen „zákon o státní službě“) zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, neboť došlo ke zrušení jeho služebního místa systemizací služebních míst pro rok 2018. Žalobce nebylo možné převést na jiné služební místo, neboť žádné vhodné nebylo k dispozici. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o němž dosud nebylo rozhodnuto. Dle názoru žalobce došlo ke zrušení jeho služebního místa v souvislosti s jeho činností v odborové organizaci, z níž pramenily jeho spory s představenými. Z organizačního hlediska podle žalobce zrušení jeho služebního místa nedává žádný rozumný smysl.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

3. Dle názoru žalobce bylo systemizací přímo zasaženo do jeho právní sféry ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť právě v jejím důsledku došlo ke zrušení jeho služebního místa. Žalobce připouští, že není zřejmé, zda systemizace služebních míst vykazuje všechny znaky rozhodnutí správního orgánu, a proto alternativně podává žalobu proti nezákonnému zásahu. Žalobce též navrhl, aby soud jeho žalobě přiznal odkladný účinek.
4. Žalovaná ve svém vyjádření navrhla žalobu odmítnout, neboť systemizace dle jejího názoru není soudně přezkoumatelná.
5. Žalobce označil jako osobu zúčastněnou na řízení Českou inspekci životního prostředí, která soudu sdělila, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení.
6. Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. mohou být osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech. V nyní projednávané věci má soud za to, že Česká inspekce životního prostředí sice je systemizací dotčena, ne však jako osoba na svých právech a povinnostech, nýbrž pouze jako správní úřad. Za takové situace však osobou zúčastněnou na řízení být nemůže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46, č. 3453/2016 Sb. NSS).
7. Soud tedy prvním výrokiem tohoto usnesení v souladu s § 34 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že Česká inspekce životního prostředí není osobou zúčastněnou na řízení.
8. Dále soud posoudil, zda je žaloba způsobilá k věcnému projednání.
9. Návrh byl primárně koncipován jako žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., žalobce však v textu žaloby též uvedl, že alternativně podává též žalobu proti nezákonnému zásahu. Takový procesní postup je nepřipustný, neboť v jednom návrhu nelze prostřednictvím alternativních petitů kombinovat různé návrhové typy podle soudního řádu správního (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS, bod 15). Soud však žalobce nevyzýval k odstranění této vady podání, neboť dospěl k závěru, že by v tomto případě nemohl být věcně projednán ani jeden z uvedených žalobních typů.
10. Podle § 2 s. ř. s. správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob.
11. Žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se žalobce může domáhat zrušení pouze takového úkonu správního orgánu, *„jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“*.
12. Jak vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, žalobní legitimace podle uvedeného ustanovení je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, přímo dotýká právní sféry žalobce.
13. Podle § 17 odst. 1 zákona o státní službě stanoví vláda v systemizaci pro každý služební úřad počet služebních míst státních zaměstnanců, kteří nejsou představenými, klasifikovaných platovými třídami; počet služebních míst představených

klasifikovaných platovými třídami; objem prostředků na platy státních zaměstnanců; počet služebních míst, u kterých je s ohledem na ochranu veřejného zájmu nezbytným požadavkem státní občanství České republiky; a počet služebních míst, u kterých se stanoví zákaz konkurence.

14. Z uvedeného je zřejmé, 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. Jakkoliv tedy na základě systemizace může dojít k zániku služebního místa v konkrétním služebním úřadu, nelze z ní v žádném případě zjistit, které konkrétní služební místo zanikne, natož aby systemizací vlády byl přímo ovlivněn služební poměr konkrétního státního zaměstnance.
15. V návaznosti na systemizace je podle § 19 zákona o státní službě vydávána organizační struktura služebního úřadu, jejíž obsah není zákonem výslovně stanoven, ale je zjevné, že se má jednat o promítnutí systemizace do členění úřadu na jednotlivé organizační jednotky. Ani tento úkon, však přímo nezasahuje do právní sféry konkrétních státních zaměstnanců, neboť jím nedochází k přímému zásahu do služebního poměru konkrétního státního zaměstnance.
16. Podle § 172 zákona o státní službě se dále v návaznosti na systemizace schvalovanou vládou vydává na úrovni jednotlivých služebních úřadů systemizace služebních míst, která již obsahuje stanovení jednotlivých služebních míst. Ani systemizace služebních míst však nemůže přímo zasahovat do právní sféry jednotlivých státních zaměstnanců, neboť z formálního hlediska nepůsobí změny v jejich služebním poměru. Jinými slovy, i v případě, kdy je v důsledku znění systemizace služebních míst eliminováno některé služební místo, z této systemizace nevyplývá přímý zásah do právní sféry státního zaměstnance, kterým bylo dosud toto služební místo obsazeno.
17. Soud nemohl pominout skutečnost, že v případě České inspekce životního prostředí byla systemizace služebních míst pro rok 2018 vydána formou služebního předpisu ředitele č. 23/2017, kterým se vydává vnitřní systemizace. Soud má však za to, že systemizace služebních míst ve formě služebního předpisu vydávána být nemá, a tedy jím ani v tomto případě materiálně není, stejně jako jím není systemizace vydávaná vládou. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o státní službě sice o služebním předpisu uvádí pouze tolik, že stanoví organizační věci služby, z § 11 odst. 3 zákona o státní službě však vyplývá, že se má jednat o předpis pro státní zaměstnance závazný. Jakkoliv tedy obsah služebních předpisů bude jistě značně rozličný, ve všech případech bude obsahovat závazné směrnice pro výkon služby, kterými se státní zaměstnanci musejí řídit.
18. Systemizace služebních míst však žádnou takovou směrnici neobsahuje. Jedná se o akt *sui generis*, který sám o sobě pro státní zaměstnance při výkonu jejich služby závazný není, nýbrž se do něj promítá pouze prostřednictvím rozhodnutí o změně služebního poměru. Tento závěr je podpořen i systematickým výkladem služebního zákona, který systemizace zařadil do hlavy IV části první, tedy mimo hlavu III téže části, která obsahuje ustanovení o organizačních věcech služby a služebních předpisech. Dle

názoru soudu tedy systemizace služebních míst není služebním předpisem, a proto nemůže být ani předmětem přezkumu podle § 12 zákona o státní službě, respektive soudního přezkumu podle § 101e s. ř. s.

19. Ke změně služebního poměru v důsledku změny systemizace služebních míst může dojít jedině rozhodnutím, jehož adresátem je státní zaměstnanec. V případě zrušení služebního místa se bude jednat o rozhodnutí o převedení na jiné služební místo podle § 61 odst. 1 odst. 1 písm. c) služebního zákona, případně, tak jako v případě žalobce, rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby z organizačních důvodů podle § 62 služebního zákona. U představených potom půjde o odvolání ze služebního místa představeného podle § 60 odst. 1 písm. a) služebního zákona.
20. Proti takovému rozhodnutí potom může státní úředník brojit opravnými prostředky, což žalobce také v tomto případě učinil. Není-li úspěšný v rámci řízení podle služebního zákona, může konečné rozhodnutí nepochybně napadnout žalobou podle § 65 s. ř. s. V rámci řízení o ní potom soud může podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. přezkoumávat i jiné podkladové úkony správních orgánů, v tomto případě tedy systemizaci služebních míst, případně též organizační strukturu služebního úřadu a systemizaci vydávanou vládou. V rámci žaloby proti rozhodnutí o zařazení mimo výkon služby tedy žalobce bezpochyby může namítat, že ke zrušení jeho služebního místa došlo v rozporu se zárukami, které služební zákon přiznává členům odborových orgánů.
21. Nad rámec výše uvedeného lze připomenout, že i v době před účinností zákona o státní službě, kdy všichni státní zaměstnanci vykonávali práci v rámci pracovního poměru, vnitřní organizační opatření vedoucího správního úřadu, v důsledku nichž docházelo ke zrušení některých míst, nebyla způsobilá zasáhnout do právní sféry konkrétních zaměstnanců. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 111/2014 - 69, zásahem do právní sféry byla až výpověď z pracovního poměru, proti níž se státní zaměstnanec mohl bránit před civilním soudem, kde mohl též případně namítat, že jeho pracovní místo bylo zrušeno v rozporu se zákonem.
22. Lze tedy uzavřít, že systemizace služebních míst vydávaná vládou, proti níž žaloba brojí, nemohla zasáhnout do právní sféry žalobce. Stejně tak tomu je i s navazující systemizací služebních míst ČIŽP, neboť tímto aktem nedošlo k přímé změně služebního poměru žalobce. Bylo-li rozhodnuto o zařazení žalobce mimo výkon služby z organizačních důvodů, postupoval žalobce správně, pokud proti tomuto rozhodnutí podal odvolání. Nebude-li s odvoláním úspěšný, může proti rozhodnutí o odvolání brojit žalobou podle § 65 s. ř. s., v níž může namítat i nezákonnost podkladových aktů, kterými jsou systemizace služebních míst a systemizace vydaná vládou.
23. Jelikož tedy žalobce brojil proti aktu, který není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., odmítl soud jeho žalobu pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

24. Jak soud uvedl výše, z obdobných důvodů, ze kterých systemizace nemůže být rozhodnutím správního orgánu, by nemohla být ani nezákonným zásahem, jelikož přímo nezasahuje do právní sféry žalobce. I kdyby tedy soud žalobce vyzval k odstranění vad žaloby, která obsahovala alternativní petit žaloby proti nezákonnému zásahu, a žalobce na tomto návrhovém typu setrval, bylo by nutno jeho žalobu odmítnout pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. (srov. závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160). Z důvodu procesní ekonomie tedy soud žalobce k odstranění vad podání nevyzýval, a rovnou rozhodl o odmítnutí žaloby.
25. Třetím výrokem soud rozhodl o nákladech řízení; podle § 60 odst. 3 s. ř. s. žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo, byla-li žaloba odmítnuta.
26. Jelikož byla žaloba odmítnuta, nerozhodoval soud o návrhu na přiznání odkladného účinku, který s ní byl spojen.
27. Čtvrtý výrok je odůvodněn ustanovením § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, dle něž se zaplacený soudní poplatek vrátí, byla-li žaloba odmítnuta před prvním jednáním ve věci. Soud vyzývá žalobce, aby do deseti dnů od doručení tohoto usnesení sdělil číslo účtu, na který mu má být poplatek vrácen.

Poučení:

Proti výroku I. tohoto usnesení může Česká inspekce životního prostředí podat kasační stížnost za podmínek níže uvedených.

Proti výrokům II. a III. tohoto usnesení mohou podat kasační stížnost účastníci řízení za podmínek níže uvedených.

Kasační stížnost lze podat ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Proti výroku IV. tohoto usnesení není kasační stížnost přípustná dle § 104 odst. 2 s. ř. s.

V Praze dne 10. dubna 2018

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu