



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Ing. J. A.**, proti žalovanému: **Ministerstvo obrany**, Tychonova 1, Praha 6, adresa pro doručování: Agentura pro právní zastupování, náměstí Svobody 471, Praha 6, proti rozhodnutí Ministerstva obrany ze dne 27. 11. 2009, č. j. 1401-2/2009-7542, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Ad 1/2010 – 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Ad 1/2010 – 48 **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2013, č. j. 8 Ad 1/2010 – 48 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného Ministerstva obrany ČR ze dne 27. 11. 2009, č. j. 1401-2/2009-7542 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Ředitelství personální podpory ze dne 7. 9. 2009, č. j. 53-346/2009-4614, kterým byl žalobce dnem 31. 12. 2009 propuštěn ze služebního poměru z důvodu organizačních změn podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 221/1999 Sb.“).

V odůvodnění **napadeného rozhodnutí** stěžovatel uvedl následující skutečnosti: S poukazem na ustanovení § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. upravující

propuštění vojáka v důsledku organizačních změn uvedl, že pro propuštění z tohoto důvodu musejí být naplněny dvě podmínky současně: první z nich je rozhodnutí o organizačních změnách a druhá je neexistence jiného služebního zařazení. V tomto ohledu žalovaný poukázal na rozhodnutí ministra obrany ze dne 16. 7. 2009, jehož součástí byl i seznam systemizovaných míst, která byla dnem 1. 1. 2010 zrušena. V tomto seznamu je uvedeno i systemizované místo, na němž byl odvolatel zařazen. Oprávnění ministra obrany k vydání tohoto rozhodnutí vyplývá zejména z ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 219/1999 Sb.“) podle něhož Ministerstvo obrany při řízení armády zřizuje a ruší vojenské útvary, vojenská zařízení a vojenské záchranné útvary, což při použití výkladového pravidla od většího k menšímu znamená, že zřizuje a ruší i jednotlivá systemizovaná místa a činí tak ministr obrany. Na základě této skutečnosti je nutno považovat toto rozhodnutí za organizační změnu ve smyslu § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Druhou podmínkou je skutečnost, že pro vojáka není jiné služební zařazení. Stěžovatel uvedl, že posouzením spisového materiálu bylo zjištěno, že služební orgán prvního stupně nenalezl v rámci ozbrojených sil jiné systemizované místo, na které by bylo možno odvolatele zařadit. K námitkám žalobce vůči podkladovému rozhodnutí ministra stěžovatel uvedl, že podle jeho názoru je toto rozhodnutí ministra obrany ze dne 16. 7. 2009 dostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru vojáka z povolání, neboť v podkladovém rozhodnutí je uvedeno, že konkrétní zrušená systemizovaná místa jsou uvedena v příloze č. 1 [písm. d) tohoto rozhodnutí]. Dále v písm. e) tohoto rozhodnutí je uvedeno, že u zaměstnanců zařazených na rušených systemizovaných místech je dán důvod ke skončení pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. c) zákoníku práce nebo k zániku služebního poměru propuštěním z organizačních důvodů podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Posouzením přílohy č. 1 podkladového rozhodnutí s názvem Snížení počtu zaměstnanců na základě organizační změny bylo zjištěno, že na řádku 2232 na straně č. 67 přílohy č. 1 je uvedeno systemizované místo žalobce. Z tohoto důvodu je nutno podkladové rozhodnutí považovat za důvod zrušení systemizovaného místa žalobce a zároveň dostatečně konkrétní ve vztahu k osobě žalobce. Podkladové rozhodnutí ministra obrany tedy nelze pokládat pouze za obecný podklad ke snižování počtů v Armádě ČR, ale také za organizační změnu podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Prvostupňové rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru tak obsahovalo všechny podstatné náležitosti uvedené v ustanovení § 151 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. Toto rozhodnutí je zároveň nutno považovat za organizační změnu podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Závěrem stěžovatel uvedl, že prvostupňový služební orgán není oprávněn v rámci řízení o propuštění ze služebního poměru přezkoumávat důvod zařazení systemizovaného místa odvolatele do rozhodnutí, neboť existence rozhodnutí je pouze hmotně právní podmínkou platnosti nezbytnou pro vydání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Služební orgán může pouze posuzovat, zda k rozhodnutí o organizační změně došlo a zda je vydal kompetentní orgán. Pokud se žalobce domníval, že při zařazení jeho systemizovaného místa do přílohy č. 1 podkladového rozhodnutí byla porušena zásada rovného přístupu, mohl si podat stížnost podle ustanovení čl. 13 vnitřního předpisu Základního řádu ozbrojených sil ČR.

pokračování

V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce brojil proti tomu, že by rozhodnutí o organizačních změnách ministra obrany ze dne 16. 7. 2009, č. j. 18-61/2009/DP-7542 bylo možno považovat za organizační změny a tedy za právně relevantní důvod k postupu služebních orgánů podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Žalobce v žalobě především namítl, že při vydání napadeného rozhodnutí nebyla splněna podmínka stanovená v § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., tedy že pro vojáka není v důsledku organizačních změn jiné služební zařazení, jelikož rozhodnutí o organizačních změnách ministra obrany č. j. 18-61/2009/DP-7542 ze dne 16. 7. 2009 nelze považovat za organizační změny a tedy za právně relevantní důvod k postupu služebních orgánů podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Zpochybnil, že by ministr obrany měl pravomoc vydat rozhodnutí takové povahy, přičemž poukázal na to, že ministr obrany tímto opatřením stanovil snížení počtu zaměstnanců rezortu Ministerstva obrany na celkový počet 32 405 osob, a to s odkazem na restriktce rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany na rok 2010 a rozpočtového výhledu na léta 2011 a 2012, ačkoliv v době schválení rozhodnutí nebylo o jakýchkoli restrikcích rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany na rok 2010 rozhodnuto. V rozhodnutí ministra obrany se nadto nejedná o žádné skutečné organizační změny, jak o tom svědčí i skutečnost, zmíněná pod písm. c) rozhodnutí, že „...jednorázově nabrazuje toto rozhodnutí standardně používané formy rozhodnutí o organizační změně A (Nařízení k realizaci organizačních, mobilizačních a dislokačních změn v resortu Ministerstva obrany v roce 2009 č. j.D 10-30/2008-1203-1)“. Samotné rozhodnutí však neobsahuje ani náznakem žádné organizační změny. Pouze jeho příloha č. 1 obsahuje toliko seznam rušených tabulkových míst. Má-li se tedy snížit počet zaměstnanců na základě organizační změny, musí existovat organizační změna, tedy ta právní skutečnost, která bude právním důvodem ke vzniku následné právní skutečnosti, tedy zrušení systemizovaných (tabulkových) míst - snížení počtu zaměstnanců. Mezi organizační změnou (příčina) a snížením počtu zaměstnanců (následek) musí existovat příčinná souvislost. Pokud ale toto rozhodnutí, včetně příloh, má být samo o sobě organizační změnou, je zřejmé, že příčina a její následek splývají v jedno a že mezi nimi příčinná souvislost neexistuje a není tedy dán důvod k propuštění ze služebního poměru podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. O tom, že se ve skutečnosti nejedná o propouštění na základě organizačních změn, svědčí i časová posloupnost jednotlivých kroků služebních orgánů, vedoucích k propuštění žalobce ze služebního poměru.

Rozhodnutí ministra obrany o organizačních změnách je datováno dnem 16. 7. 2009 a jeho součástí je i příloha č. 1 „Snížení počtu zaměstnanců na základě organizačních změn“. Ovšem již dne 28. 7. 2009 byl na armádním webu zveřejněn článek s názvem „Úsporná opatření se nesmí dotknout schopností armády“, z jehož textu („Návrhy na rušení tabulek dávali sami velitelé. Bylo na jejich odpovědnosti, jaké místo potřebují a jaké ne“) je zcela zřejmé, že vydání rozhodnutí ministra obrany předcházelo rozhodnutí jednotlivých velitelů o tom, kterého konkrétního vojáka označí za „nadbytečného“ a jehož číselné označení tabulkového místa se objeví v seznamu, následně tvořícím přílohu č. 1 rozhodnutí ministra obrany. Je tedy zřejmé, že ze strany ministerstva obrany byl vydán podřízeným útvarům pokyn, o kolik osob mají snížit tabulkové počty a že je na uvážení konkrétního velitele, koho takto označí. Podle žalobce skutečnost, že určení konkrétních osob k propuštění předcházelo vydání rozhodnutí o organizačních změnách, je také patrná z vyjádření tiskového mluvčího A. Č. v článku „Armáda propustí tisícovky lidí“ ze dne 8.

7. 2009 na stránkách www.rozhlas.cz: „*Místa, která zaniknou, si dotyční velitelé sami navrhli, takže celá nová personální koncepce spadala čistě pod ně*“. Jako první rozhodnutí, dotýkající se práv jednotlivých vojáků, bylo tedy rozhodnutí velitele, kterým určil konkrétního vojáka k propuštění a zanesení čísla jeho tabulkového místa na seznam tvořící přílohu č. 1 rozhodnutí ministra obrany. Dále žalobce v žalobě namítl, že odvolací orgán nemohl být při svém rozhodování nezájatý, a to vzhledem k tomu, že odvolací orgán, ředitel sekce - personální ředitel Ministerstva obrany, se podílel na vytváření přílohy č. 1 rozhodnutí ministra obrany. Žalobce rovněž nesouhlasil s názorem odvolacího orgánu, že ministr obrany je oprávněn rušit i jednotlivá systemizovaná místa, k čemuž odvolací orgán v napadeném rozhodnutí odkazuje na ust. § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 219/1999 Sb., *podle něhož Ministerstvo obrany při řízení armády zřizuje a ruší vojenské útvary, vojenská zařízení a vojenské záchranné útvary, což při použití výkladového pravidla od většího k menšímu znamená, že zřizuje a ruší i jednotlivá systemizovaná místa a že tak činí ministr jako představitel Ministerstva obrany*. K tomuto žalobce poukázal na to, že § 7 odst. 1 zákona č. 219/1999 Sb. se týká ministerstva obrany jako úřadu státní správy, zatímco ministra obrany se týká ustanovení § 7 odst. 2 tohoto zákona. Odvolací orgán tak mylně dovozuje, že kompetence dané Ministerstvu obrany je možno ztotožnit s kompetencemi samotného ministra obrany za použití výkladového pravidla od většího k menšímu.

Žalobce dále namítl, že vzhledem k uvedeným skutečnostem je třeba považovat za zahájení řízení o propuštění ze služebního poměru již samotné rozhodnutí nadřízeného o propuštění konkrétního zaměstnance a zařazení jeho čísla tabulkového místa do seznamu rušených tabulkových míst tvořící přílohu č. 1 rozhodnutí ministra obrany, a nikoli až vydání samotného rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru ředitelem Ředitelství personální podpory. Standardním způsobem řešení organizačních změn je nejdříve existence nové organizační struktury bez jakéhokoli vztahu ke konkrétním osobám. Personální obsazení tabulkových míst v nové organizační struktuře je prováděno personálními orgány za spolupráce velitele organizačního celku na základě jasných pravidel transparentním způsobem se zajištěním rovných příležitostí, objektivit, zohledněním výkonnosti a optimálním využitím lidských zdrojů v rámci rezortu Ministerstva obrany. Postupem zvoleným v projednávané věci byla konkrétním osobám, jejichž čísla tabulkových míst se ocitla rozhodnutím jejich nadřízených v příloze č. 1 rozhodnutí ministra obrany, odňata možnost se zákonnými způsoby a prostředky bránit proti tomuto postupu nadřízených, nemohly tedy využít svých procesních prostředků k obraně svých práv a oprávněných zájmů a ani se domáhat ochrany podle § 2 odst. 5 zákona č. 221/1999 Sb. Žalobce tedy neměl nikdy před vydáním rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru možnost využít procesních prostředků k hájení svých práv, včetně obrany proti diskriminaci a zneužití výkonu práv ze strany služebních orgánů, ačkoli se o jeho právech již v této době jednalo a rozhodovalo.

Žalobce rovněž uvedl, že o tom, že se nejedná o žádné skutečné organizační změny, ale o zvlášť nadřízených služebních orgánů a o „vyřizování si účtů“ s nepohodlnými zaměstnanci rezortu obrany, svědčí skutečnost, že v rámci 243. vrtulníkové letky 24. křídla dopravního letectva 24. základny dopravního letectva Velitelství společných sil došlo ke zrušení jen a pouze neobsazených tabulkových míst, a jen a pouze jednoho jediného systemizovaného obsazeného místa, a to právě toho, na kterém byl umístěn žalobce. Přitom nijak doložitelným způsobem nedošlo ke změně (snížení, omezení) plánovaných

pokračování

úkolů kladených na tuto organizační jednotku. V této souvislosti zmínil žalobce též snahu zbavit se jej, kdy v únoru 2009 velitel 24. základny dopravního letectva rozhodl o neprodloužení závazku s žalobcem. V následujícím čtvrtletí se uvolnila celkem tři systemizovaná místa kapitána vrtulníku, žádné ale žalobci nebylo nabídnuto, ačkoli k tomu neexistoval právně relevantní důvod. Pokud je zájmem státu (Armády ČR) udržet si především ty zaměstnance rezortu, jejichž výcvik stál stát (Armádu ČR) desítky milionů korun, pak je nepochopitelné, že bylo rozhodnuto velitelem 24. základny dopravního letectva o neprodloužení závazku s žalobcem, jehož výcvik stál armádu (Českou republiku) nemalé finanční prostředky a jehož služební zařazení bude nadále pro armádu potřebné, jelikož nedošlo žádnou změnou, natož „organizační“, ke změně úkolů této organizační jednotky.

Městský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** uvedl následující argumenty pro zrušení napadeného rozhodnutí: Městský soud se ztotožnil s názorem žalobce, že k jeho propuštění došlo v rozporu s § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Tato norma stanoví, že voják musí být propuštěn ze služebního poměru tehdy, došlo-li k organizačním změnám, v jejichž důsledku neexistuje pro vojáka ani jeho dosavadní, ale ani jiné služební zařazení. Nutným předpokladem pro propuštění vojáka ze služebního poměru je tedy především skutečnost, to, že v rámci organizační jednotky, u níž je služebně zařazen, došlo k organizační změně, která měla za následek zrušení jeho služebního zařazení. Zákon tedy předpokládá časovou a kauzální souvislost mezi organizační změnou jakožto příčinou a zánikem služebního systemizovaného místa jakožto následkem. Pro jiný výklad citované normy soud neshledal rozumný důvod. V projednávané věci však taková skutečnost nenastala. Rozhodnutí služebních orgánů obou stupňů jsou založena na rozhodnutí Ministra obrany o organizačních změnách č. j. 18-61/2009/DP-7542 ze dne 16. 7. 2009, jež však žádné organizační změny ve vztahu k žalobci nestanoví. V bodech 4., 5., 6. a 7. sice ukládá provedení organizačních změn, jak je zřejmé z pokynu „reorganizovat“ tam jmenované organizační jednotky, avšak nic z toho se netýká jednotky, u níž byl služebně zařazen žalobce. V případě žalobce tedy nedošlo k žádné organizační změně u jeho jednotky (příčina), která by měla následek zrušení služebního systemizovaného místa. Jedinou změnou, jež se týká žalobce, je tedy zrušení jeho systemizovaného místa. Tuto změnu ovšem nelze nazvat „organizační změnou“, neboť k žádné změně organizace jeho jednotky nevedla. Z žádného rozhodnutí není zřejmé, že by touto změnou došlo k úpravě například druhu nebo množství stanovených úkolů jednotky, ke změně vnitřní struktury této jednotky, ke změně systému velení apod. Ostatně, ničím takovým služební orgány ve svých rozhodnutích ani neargumentovaly. Pokud tedy došlo ke zrušení žalobcem zastávaného systemizovaného místa, stalo se tak nikoliv v důsledku organizační změny, jak předpokládá § 19 odst. 1 písm. e) zákona o vojácích z povolání. Pro úplnost soud uvádí, že se nezabýval námitkami žalobce, směřujícími proti rozhodnutí Ministra obrany o organizačních změnách č. j. 18-61/2009/DP-7542 ze dne 16. 7. 2009, neboť jednak shodně se žalovaným nepovažoval tento úkon za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního, a jednak jeho přezkum považoval za nadbytečný – pro rozhodnutí o žalobě bylo dostačující přezkoumání rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru a závěr, že nebyly splněny předpoklady podle § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. Rovněž tak soud neshledal důvodnou námitku ohledně podjatosti žalovaného, neboť skutečnosti, jimiž

žalobce argumentoval v žalobě, nezakládají důvodný předpoklad pro to, že personální ředitel Ministerstva obrany má pro svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům zájem na konkrétním výsledku řízení. Z důvodů vyložených výše tedy soud konstatoval, že nebyly splněny předpoklady pro aplikaci § 19 odst. 1 písm. e) zákona 221/1999 Sb. a nebylo tedy možno žalobce propustit ze služebního poměru a odkazem na tuto normu. Proto soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zrušil a věc vrátil žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. k dalšímu řízení.

V **kasační stížnosti** proti napadenému rozsudku stěžovatel uvedl následující kasační námitky: Z argumentace městského soudu je podle stěžovatele zjevné, že považuje za organizační změny pouze změny strukturální a změny objemu pracovních úkolů, ačkoliv toto zužující pojetí nemá oporu v platné právní úpravě. Pojem „organizační změny“ není žádným právním předpisem definován. Zákon o vojácích z povolání neobsahuje ani nepřímý výčet situací či úkonů, jež by bylo možné zahrnout pod pojem „organizační změny“. Tento pojem je upraven pouze zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 262/2006 Sb.“) podle jehož § 52 písm. a) až c) a § 54 písm. a) a b) jsou organizačními změnami tyto situace: zaměstnavatel nebo jeho část se ruší, přemísťuje; dochází ke změně úkolů zaměstnavatele, jeho technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce, či příp. jiné organizační změny. Tento výčet je podle názoru stěžovatele pouze demonstrativní, a proto organizační změnou může být i jiná podobná situace, která má za následek nutnost propuštění zaměstnance z pracovního poměru. Toto pojetí organizační změny je dlouhodobě ustálené, neboť obdobně ji upravoval již zákoník práce z roku 1965. Právě to je důvodem, proč zákon č. 221/1999 Sb. pojem organizační změna nijak nedefinuje a jako důvod k propuštění ze služebního poměru uvádí v § 19 písm. e) strohé vyjádření „*není pro něho v důsledku organizačních změn jiné zařazení.*“ Obdobně a z téhož důvodu pomíjejí definici pojmu organizační změny i jiné zákony upravující služební poměr. To, že úsporná opatření jsou druhem organizačních změn, stěžovatel považuje za natolik samozřejmé, že i kdyby per analogiam iuris užitý § 52 písm. c) zákoníku práce neobsahoval obrat „snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce“, i pak by zastával názor, že úsporná opatření zcela nepochybně spadají pod pojem „jiné organizační změny“ v § 52 písm. c) zákoníku práce. Rozhodnutí ministra obrany z důvodu vládou stanovených úsporných opatření o zrušení systemizovaného místa žalobce je rozhodnutím o organizační změně (přitom stěžovatel podpůrně odkázal na názor Městského soudu v Praze ve věci rozhodované pod sp. zn. 3 Ad 10/2010). Vzhledem k tomu, že v příloze tohoto rozhodnutí je uvedeno i systemizované místo žalobce, stal se žalobce v důsledku prováděných organizačních změn nadbytečný. Příčinná souvislost mezi rozhodnutím ministra obrany o organizačních změnách a nemožností služebního zařazení žalobce je zřejmá. Právní názor městského soudu v předmětné věci proto stěžovatel považoval za překvapivý, nepředvídatelný a nedostatečně odůvodněný. Pokud městský soud argumentoval též tím, že v rozhodnutí ministra obrany o organizačních změnách je ukládáno provedení reorganizace i jiným organizačním jednotkám než jednotce, v níž byl služebně zařazen žalobce, pak stěžovatel namítl, že úkoly uvedené pod body č. 5., 6., 7. byly ukládány relativně samostatným organizačním složkám resortu (vojenské policii, vojenským ubytovacím a stavebním správám, Univerzitě obrany) a s úkoly uvedenými

pokračování

v bodech 4. a 8. šlo o značně rozsáhlé snížení počtu zaměstnanců a vojáků, které si vynutilo i strukturální změny. V případě vojenských útvarů, kde nedocházelo podle přílohy č. 1 předmětného rozhodnutí ministra obrany pouze ke zrušení některých systemizovaných míst, nebylo nutno nad rámec rušení počtu systemizovaných míst další strukturální změny provádět. Organizační změny v těchto případech nespočívaly ve změně struktury, ale ve snížení počtu sloužících vojáků za účelem zvýšení efektivity plnění úkolů jednotky. I takové snížení počtu systemizovaných míst je třeba považovat za organizační změnu. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k novému projednání.

Žalobce ke kasační stížnosti podal následující **vyjádření**: V první řadě odkázal na své žalobní námitky, v nichž uvedl, že ministr obrany není oprávněn rozhodovat o organizačních změnách, neboť toto je ve výlučné pravomoci vlády České republiky jako kolektivního orgánu, který rozhoduje ve smyslu ustanovení § 6 písm. c) zákona č. 221/1999 Sb. V návaznosti na to žalobce dále tvrdí, že ani jednotliví velitelé na nižších stupních nejsou oprávněni k rozhodování o organizačních změnách a ani k rozhodování o potřebnosti či způsobu regulace a kvalifikačním složení vojáků, které Armáda ČR potřebuje. K tomu žalobce poukázal na § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb., podle něhož činí právní úkony ve věcech služebního poměru služební orgány, jimiž jsou prezident republiky, ministr obrany a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta či rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci, a dále na rozkaz ministra obrany 19/2008. Pokud by jednotliví velitelé mohli rozhodovat o organizačních změnách, pak by bylo velmi jednoduché zbavit se jakéhokoliv vojáka jen tím, že se účelově a v rozporu se skutečnými potřebami armády zruší systemizované místo konkrétní osoby. Podle čl. 1 bodu 2 rozkazu ministra obrany 19/2008 se organizační struktury vytvářejí na základě nařízení k realizaci organizačních, mobilizačních a dislokačních změn v rezortu Ministerstva obrany rozpracováním do návrhu mikrostruktury a následným zavedením mírových systemizovaných míst do Informačního systému o službě a personálu. Organizační změny je podle názoru žalobce nutno vnímat jako systémové opatření, které vede k optimalizaci organizačního uspořádání ve vztahu k plněným úkolům při zabezpečení obrany a svrchovanosti státu, a to způsobem, který byl jasně vymezen v citovaném rozkazu ministra obrany č. 19/2008. Žalobce dále podotkl, že vzhledem k veřejnoprávní povaze služebního poměru není možno jeho úpravu vykládat extenzivně, ale restriktivně. Ke stěžovatelově argumentaci rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 3 Ad 10/2010-59 žalobce uvedl, že se v těchto věcech liší uplatněné žalobní námitky. Kromě toho žalobce poukázal také na ustálenou judikaturu týkající se propouštění zaměstnanců na základě organizačních změn zaměstnavatele (§ 52 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb.). Konkrétně citoval rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, z něhož vyplývá, že pokud byly rozhodnutím zaměstnavatele od počátku sledovány jiné cíle a pokud zaměstnavatel pouze předstíral přijetí organizačního opatření (změnu svých úkolů, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivity práce anebo jinou organizační změnu), je třeba bez ohledu na to, jak zaměstnavatel své organizační opatření označil, dovodit, že rozhodnutí o organizační změně nebylo přijato. Z uvedeného podle žalobce vyplývá, že organizační změna podle zákona č. 221/1999 Sb. musí souviset se změnou úkolů zaměstnavatele, změnou vnitřní struktury, systému velení atp., jinak se o organizační

změnu nejedná. Z uvedených důvodů žalobce považuje kasační stížnost stěžovatele za nedůvodnou.

Ze správního spisu stěžovatele Nejvyšší správní soud zjistil následující pro posouzení věci relevantní okolnosti:

Rozhodnutím ministra obrany o organizačních změnách ze dne 16. 7. 2009, č. j. 18-61/2009/DP-7542 rozhodl ministr obrany o tom, že z důvodu restrikcí rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany v roce 2010 a rozpočtového výhledu pro léta 2011 a 2012 v návaznosti na úkolový list ze dne 25. 6. 2009, č. 419/2009-1140 byla v písm. d) zrušena konkrétní systemizovaná místa uvedená v příloze č. 1. Označení zrušených systemizovaných míst je provedeno použitím kódu 2 číselníku blokace systemizovaných míst z Informačního systému o službě a personálu (ISSP), v tomto případě bez ohledu na to, zda se jedná o obsazené nebo neobsazené systemizované místo. Podle písm. e) tohoto rozhodnutí je u zaměstnanců na rušených systemizovaných místech dán důvod ke skončení pracovního poměru pro nadbytečnost (§ 52 písm. c) zákoníku práce) nebo k zániku služebního poměru propuštěním z organizačních důvodů (§ 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb.) Podle písm. f) tohoto rozhodnutí veškeré pracovněprávní a služebněprávní úkony související se zabezpečením a provedením organizačních změn, je nutno provádět v souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 262/2006 Sb. v procesu hromadného propouštění a zákona č. 221/1999 Sb. Tímto rozhodnutím ministr obrany uložil všem vedoucím zaměstnancům zabezpečit snížení počtu zaměstnanců podle přílohy č. 1 k tomuto rozhodnutí a ihned zahájit realizaci potřebných právních úkonů v souladu s právními předpisy. V příloze č. 1 (z níž je ve spisu žalovaného založena pouze kopie strany 67), jsou uvedena čísla rušených systemizovaných služebních míst. Na řádku 2232 je uvedeno číslo systemizovaného místa podle tabulky počtů 400250, pořadové číslo 31, strana 34, řádek 14.

Ze záznamu o personálním pohovoru mezi velitelem plk. Ing. J. B. a žalobcem ze dne 28. 7. 2009 vyplývá, že žalobce byl seznámen s rozhodnutím ministra obrany o organizačních změnách, na základě něhož došlo k 31. 12. 2009 ke snižování počtu personálu a ke zrušení systemizovaného místa v tabulce počtů č. 400250, strana 034, řádek 14, na němž byl žalobce služebně zařazen. Zároveň mu bylo sděleno, že pro něho není v organizační struktuře 24. Základny dopravního letectva ani u přímo podřízených svazků a útvarů Velitelství společných sil volné systemizované místo k jinému služebnímu zařazení.

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

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je **důvodná**.

pokračování

Rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku, proti němuž také směřují všechny kasační námitky stěžovatele, je právní názor městského soudu opřený o výklad ustanovení § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., podle něhož chyběla pro propuštění žalobce ze služebního poměru jedna ze zákonných podmínek pro propuštění vojáka ze služebního poměru, a to samotná organizační změna. S tímto právním názorem Nejvyšší správní soud nesouhlasí, a to z následujících důvodů:

Podle ustanovení § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb. platí, že *„voják musí být propuštěn ze služebního poměru, pokud není pro něho v důsledku organizačních změn jiné služební zařazení.“* Mezi stranami není sporné, že toto ustanovení je třeba vykládat tak, že pro propuštění vojáka ze služebního poměru z důvodu organizačních změn musí být splněny dvě zákonné podmínky: 1) existence samotné organizační změny; 2) neexistence jiného služebního zařazení v ozbrojených silách ČR. Mezi stranami je spor o výklad pojmu organizační změna, a to ve vztahu k rozhodnutí ministra obrany ze dne 16. 7. 2009, č. j. 18-61/2009/DP-7542, které se stalo podkladem pro propuštění žalobce ze služebního poměru.

Lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že pojem organizační změna není v kontextu zákona č. 221/1999 Sb. nijak explicitně legálně definován, přičemž žádné vodítko v tomto ohledu neposkytuje ani důvodová zpráva k tomuto zákonu (viz k tomu sněmovní tisk č. 139, 1999, přístupný na www.psp.cz). V takovém případě je na místě vycházet per analogiam z právní úpravy obdobného institutu výpovědi pro nadbytečnost obsažené v zákoníku práce, neboť i služební poměr je i přes svá nesporná veřejnoprávní specifika určitým druhem zaměstnaneckého vztahu (viz k tomu právní názor zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. pro řešení některých kompetenčních sporů v usnesení ze dne 13. 12. 2007, č. j. Konf 26/2005 - 9, dále také viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 13. 5. 2003, sp. zn. 21 Cdo 10/2003, přístupný na www.nsoud.cz). Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, účinný od 1. 1. 2007 upravuje výpověď pro nadbytečnost v ustanovení § 52 odst. 1 písm. c), podle něhož 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*. Stejnou dikci této skutkové podstaty výpovědi ze strany zaměstnavatele upravoval i § 46 odst. 1 písm. c) předchozího zákoníku práce (zákon č. 65/1965 Sb., účinný do 31. 12. 2006). Proto lze při výkladu pojmu „organizační změna“ vycházet z názorů zaujatých judikaturou civilních soudů, a to i ve vztahu k původní právní úpravě obsažené v zákoníku práce z roku 1965.

K výkladu pojmu organizační změna ve smyslu původního § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce z roku 1965 se vyjádřil Nejvyšší soud ČR např. v rozsudku ze dne 25. 8. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1130/97 (publ. v časopise Soudní rozhledy č. 11, 1999, s. 374 a násl.), v němž dospěl k názoru, že *„...o výběru zaměstnance, který je nadbytečným, rozhoduje výlučně zaměstnavatel; soud není oprávněn v tomto směru rozhodnutí zaměstnavatele přezkoumávat. Zákoník práce nebo jiné právní předpisy nestanoví, že by rozhodnutí o změně úkolů zaměstnavatele, jeho technického vybavení, o snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách muselo být přijato (vydáno) vždy jen písemně, a ani nepředpokládají, že by muselo být zaměstnavatelem "vyhlášeno" nebo*

jiným způsobem zveřejněno. Takové rozhodnutí však musí být přijato před podáním výpovědi a zaměstnanec s ním musí být seznámen; postačí ovšem, jestliže se tak stane až ve výpovědi z pracovního poměru. V řízení o neplatnost výpovědi dané podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) ZPr soud není povinen zabývat se platností rozhodnutí zaměstnavatele o organizační změně jako otázkou předběžnou, jelikož takové rozhodnutí není právním úkonem ve smyslu ustanovení § 240 odst. 2 ZPr, 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 a která není sama o sobě způsobilá přivodit následky v právních vztazích účastníků pracovněprávního vztahu.

V duchu tohoto právního názoru se nesly i další judikáty vztahující se k tomuto problému, z nichž je potřeba podrobněji představit právní názor Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 4. 2004, sp. zn. 21 Cdo 2204/2003, který zmínil i žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. V této věci žalobce za řízení před soudy tvrdil, že žalovaný zaměstnavatel vytvořil jeho nadbytečnost jako řidiče "uměle", neboť nejprve k dosavadním čtyřem řidičům přijal ode dne 1. 2. 2001 pátého (na základě svého rozhodnutí ze dne 1. 12. 2000 č. 2/2000) a posléze stav řidičů o jednoho snížil (svým rozhodnutím ze dne 9. 7. 2001, č. 2/2001), což mu formálně umožnilo vybrat žalobce jako nadbytečného zaměstnance a dát žalobci výpověď z pracovního poměru podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce z roku 1965. Nejvyšší soud ČR v této věci dospěl k závěru, že „...výpověď z pracovního poměru, kterou dal zaměstnavatel zaměstnanci podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, je neplatná, jestliže rozhodnutí zaměstnavatele nebo příslušného orgánu nebylo přijato k dosažení změny úkolů zaměstnavatele, technického vybavení, snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce nebo jiné organizační změny, 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, a podle svého obsahu nebo účelu směřovalo k jinému cíli.“ Tento názor Nejvyššího soudu ČR lze tedy vykládat tak, že samotná organizační změna se sice v řízení před soudem nepřezkoumává, a to ani jako předběžná otázka, nicméně pokud z dokazování prováděného soudem vyplýne, že účel opatření zaměstnavatele vydávaného za organizační změnu představující příčinu následné výpovědi dané zaměstnanci byl jiný, pak je samotná výpověď neplatná.

Žalobce i městský soud však z výkladu uvedených ustanovení zákoníku práce i z judikatury pro otázku podmínek pro propuštění ze služebního poměru dovozují, že pokud organizační změna nespočívá ve změně druhu nebo množství stanovených úkolů jednotky, ke změně vnitřní struktury této jednotky, ke změně systému velení apod., nejedná se ve své podstatě o organizační změnu. Takový výklad však není správný a je v rozporu i se samotným textem zákoníku práce, který jako jeden z druhů organizačních změn v širším slova smyslu rozeznává také „snížení stavu zaměstnanců za účelem zvýšení efektivnosti práce“. Taková situace zjevně nastala i v případě, kdy ministr obrany provedl svým rozhodnutím ze dne 16. 7. 2009, č. j. 18-61/2009/DP-7542 úsporná opatření ve smyslu rozpočtové politiky vlády, jejichž důsledkem bylo mj. také zrušení řady systemizovaných služebních míst. V tom právě spočívala samotná organizační změna, tedy v rozhodnutí ministra obrany zrušit tato systemizovaná místa za účelem úspory finančních

pokračování

prostředků ze státního rozpočtu, což vedlo ke snížení počtu sloužících vojáků napříč jednotlivými organizačními jednotkami ozbrojených sil ČR. Ani zákoník práce, ani zákon č. 221/1999 Sb. přitom neklade na takové rozhodnutí žádné formální nároky. Mimo to lze dát za pravdu stěžovateli v tom ohledu, že ani stávající zákoník práce ani zákoník práce z roku 1965 neobsahovaly úplný výčet situací, které náleží pod rozsah pojmu organizační změna. Zároveň je třeba poznamenat, že tato organizační změna aspoň formálně sledovala legitimní cíl, tedy úsporu veřejných prostředků poskytovaných na provoz ozbrojených sil ČR. Pokud byla – jak žalobce tvrdil s odkazem na některé mediální výstupy – tato organizační změna ve vztahu ke konkrétním vojákům zneužita za účelem vyřizování osobních účtů či zbavování se nepohodlných spolupracovníků, pak k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je na rozhodnutí zaměstnavatele, kteří zaměstnanci budou považováni za nadbytečné a tuto volbu ani její důvody není správní soud kompetentní přezkoumávat. Podstatné ovšem je, aby jeho rozhodnutí o organizační změně sledovalo zákonem předvídané cíle, aby bylo existentní a průkazné, a aby nebylo v rozporu se zákazem diskriminace a zákazem zneužití práv a povinností zakotveným speciálně pro služební poměry vojáků z povolání v ustanovení § 2 odst. 3 a 4 zákona č. 221/1999 Sb.

Městský soud tedy jednak nesprávně vyložil samotnou skutkovou podstatu upravenou v § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 221/1999 Sb., ale také nesprávně vyložil význam samotného podkladového rozhodnutí ministra obrany o organizačních změnách tak, že žádné organizační změny ve vztahu k žalobci nestanoví. Tak by tomu však mohlo být pouze v situaci, kdyby číslo systemizovaného služebního místa podle tabulky počtů, které žalobce zastával, nebylo uvedeno v příloze č. 1 tohoto rozhodnutí, na niž přímo odkazuje písm. d) tohoto rozhodnutí, zatímco písm. e) jednoznačně kvalifikuje tuto skutečnost jako takovou organizační změnu, která způsobuje nadbytečnost vojáků sloužících na uvedených systemizovaných místech označených prostřednictvím odkazu na tabulku počtů v příloze č. 1 rozhodnutí ministra obrany. Lze sice polemizovat o tom, do jaké míry je přehledné či srozumitelné identifikovat seznam rušených systemizovaných míst bez jakéhokoliv slovního popisu služebního zařazení pouze číselným označením podle kódu, ovšem na druhé straně je nutno konstatovat, že dopad na systemizované místo žalobce z této konstrukce dovoditelný je. Žalobce navíc ani netvrdil, že by jeho služební místo nebylo v rozhodnutí uvedeno. Za této situace je argumentace městského soudu nesprávná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť skutečnost, že konkrétně vůči útvaru nedošlo ke změnám velení, vnitřní struktury jednotky či v jejích úkolech, neznamená, že se žalobce nedotýká rozhodnutí ministra obrany o nadbytečnosti jeho systemizovaného místa.

Pouze obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že žalobcovy námitky (k nimž se městský soud meritorně nevyjádřil) směřující vůči samotné pravomoci ministra obrany vydat rozhodnutí o organizačních změnách je třeba řešit v kontextu ustanovení § 2 zákona č. 219/1999 Sb., podle něhož *služebním orgánem v ozbrojených silách jsou prezident republiky (dále jen "prezident"), ministr obrany (dále jen "ministr") a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci a jiní vedoucí pracovníci*. Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. platí, že *právní úkony ve věcech služebního poměru jménem České republiky činí služební orgány, kterými jsou prezident republiky (dále jen "prezident"), ministr obrany (dále jen "ministr") a v rozsahu určeném rozkazem prezidenta*

nebo rozkazem ministra velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci. Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 219/1999 Sb. stanovuje oprávnění ministerstva obrany při řízení armády zřizovat a rušit vojenské útvary, vojenská zařízení a vojenské záchranné útvary, zatímco ustanovení § 7 odst. 2 tohoto zákona zakotvuje oprávnění ministra obrany k zabezpečení úkolů armády vydávat rozkazy, které jsou závazné pro vojáky v činné službě. V předmětné věci je třeba konstatovat, že rozhodnutí ministra obrany ze dne 16. 7. 2009, kterým byly provedeny organizační změny v rezortu Ministerstva obrany, nešlo o zřizování ani rušení organizačních útvarů či vojenských zařízení, nýbrž o akt personálního řízení ozbrojených sil České republiky. Vzhledem k tomu, že pro přijetí organizační změny tohoto druhu zákon nestanovuje žádnou konkrétní formu, není označení tohoto aktu, který městský soud vyhodnotil jako úkon vyloučený ze soudního přezkumu, z hlediska jeho platnosti rozhodné. Jak již Nejvyšší správní soud výše zdůraznil, je z hlediska přezkumu následného rozhodnutí o propuštění vojáka ze služebního poměru rozhodné, zda bylo o organizační změně skutečně rozhodnuto, což zahrnuje i posouzení toho, zda k tomu došlo kompetentním orgánem.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud přisvědčil námitkám stěžovatele a shledal, že napadený rozsudek městského soudu trpí nezákonností spočívající v nesprávném právním posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). Proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

V dalším řízení bude městský soud povinen následovat závazný právní názor vyjádřený v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v jeho světle znovu posoudit všechny žalobní námitky, přičemž bude povinen se vypořádat i s tím, zda byly naplněny všechny podmínky pro propuštění žalobce ze služebního poměru. Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. července 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu