



Vyvěšeno dne: 22. 10. 2025

Svěšeno dne: 5. 11. 2025

Lucie Prokopová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Molka (soudce zpravodaj) a soudců Petra Mikeše a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. Kateřina Podrazilová, Ph.D.**, bytem Korunní 129, Praha 3, zast. JUDr. Víktorem Rossmannem, advokátem se sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Praha 1, proti žalovanému: **nejvyšší státní tajemník**, se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2024, č. j. MV-74010-4/SR-2024, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2025, č. j. 8 Ad 14/2024-54,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2025, č. j. 8 Ad 14/2024-54, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně byla podle § 23 odst. 1 a § 54 odst. 1 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, přijata dne 20. 9. 2023 do služebního poměru na služební místo ředitelky Státního ústavu pro kontrolu léčiv (dále též „SÚKL“), a to na dobu určitou s trváním do 20. 9. 2024. Zároveň jí byla stanovena zkušební doba v délce šesti měsíců. Dne 20. 12. 2023 jí bylo osobně doručeno oznámení státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví (dále též „služební orgán“) ze dne 18. 12. 2023, č. j. MZDR 36383/2023-1/ST, o zrušení jejího služebního poměru ve zkušební době bez udání důvodu. Dne 21. 12. 2023 podala pověřenému zaměstnanci Ministerstva spravedlnosti oznámení podle zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Následně žalobkyně podala v reakci na rozhodnutí správních soudů služebnímu orgánu žádost o určení právního vztahu dle § 142 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, jíž požadovala vydat rozhodnutí, kterým bude určeno, že její služební poměr trvá, nebo že skutečně došlo ke skončení jejího služebního poměru. Služební orgán v rozhodnutí ze dne 3. 4. 2024, č. j. MZDR 4407/2024-11/PER, určil, že služební poměr byl skutečně zrušen podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, v tehdy účinném znění, takže netrvá. Jeho závěr potvrdil k odvolání žalobkyně i nejvyšší státní tajemník (žalovaný). Jádrem nynějšího řízení je otázka, zda zrušení služebního poměru žalobkyně nebylo v rozporu se zákonem

o ochraně oznamovatelů. To ve svém rozhodnutí odmítl již žalovaný, když zdůraznil, že žalobkyni bylo oznámení služebního orgánu o zrušení služebního poměru ze dne 18. 12. 2023 doručeno dne 20. 12. 2023, zatímco její oznámení ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů přijal pověřený zaměstnanec Ministerstva spravedlnosti až dne 21. 12. 2023. Z ničeho podle něj také nevyplývalo, že by důvodem pro skončení služebního poměru bylo seznámení s výsledky auditu, který na SÚKL zadala žalobkyně, při poradě vedení SÚKL dne 18. 12. 2023.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud nejprve neshledal důvodnou námitku, v níž žalobkyně tvrdila, že oznámení o zrušení služebního poměru ze dne 18. 12. 2023 nebylo dostatečně určité, neboť neobsahovalo všechny podstatné náležitosti předepsané Přílohou č. 9 k Metodickému pokynu č. 1/2020. Rozhodující totiž není soulad s tímto nezávazným metodickým pokynem, ale se zákonem o státní službě. Městský soud proto nehodnotil, zda oznámení vyhovuje požadavkům metodického pokynu, ale zda jeho obsah obстоjí z hlediska srozumitelnosti, určitosti a přezkoumatelnosti. Shledal, že obsah oznámení byl dostatečně srozumitelný a určitý, neboť bylo zřejmé, kdo je vyhotovil, koho a čeho se týká a co z něj pro žalobkyni vyplývá.

[3] Městský soud vyhověl žalobě, jelikož se neztotožnil s názorem žalovaného, dle něhož byl-li služební poměr žalobkyně ukončen ve zkušební době bez uvedení důvodu podle § 74 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě [*poznámka NSS*: v písm. d) je tento důvod obsažen až podle znění zákona o státní službě účinného od 1. 1. 2025; do 31. 12. 2024 byl uveden v písm. f), jak správně uváděl žalovaný], pak nelze přezkoumávat důvody jeho zrušení, neboť by to odporovalo účelu a smyslu tohoto institutu.

[4] Městský soud zdůraznil, že ochrana podle zákona o ochraně oznamovatelů se týká i osob ve státní službě a není vyloučena ani institutem zrušení služebního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu podle § 74 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě. Pokud tedy osoba ve služebním poměru podle zákona o státní službě učiní oznámení podle § 2 zákona o ochraně oznamovatelů, bude se na ni plně vztahovat ochrana před odvetnými opatřeními podle tohoto zákona, a to i pokud se jedná o služební poměr uzavřený se zkušební dobou. Samotná skutečnost, že byl služební poměr žalobkyně zrušen ve zkušební době, tak neznamená, že by byla zbavena ochrany oznamovatelů. Na tom podle městského soudu nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně učinila své oznámení podle § 2 zákona o ochraně oznamovatelů až poté, kdy byl její služební poměr zrušen. Zpravidla sice bude časová a příčinná souvislost taková, že nejprve bude učiněno oznámení podle § 2 zákona o ochraně oznamovatelů a následně dojde k odvetným opatřením. Lze si ale představit situaci, kdy se osoba nadřízená oznamovateli dozví, že se chystá oznámení podat, a jednala by vůči němu represivně. Pak by mohlo jít o odvetné opatření, prokázala-li by se souvislost s tímto záměrem. Zákon tedy chrání i osoby, které se na oznámení teprve připravují.

[5] V projednávané věci byly důvodem pro oznámení žalobkyně podle § 2 zákona o ochraně oznamovatelů výsledky auditu, o nichž referovala na poradě vedení SÚKL dne 18. 12. 2023. Oznámení o zrušení jejího služebního poměru, datované dnem 18. 12. 2023, jí bylo doručeno dne 20. 12. 2023. Podle tvrzení žalobkyně se o výsledky auditu zajímalo vedení Ministerstva zdravotnictví, jmenovitě náměstek ministra Mgr. J. D. a státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví. Osoby, jež měly vůči žalobkyni příslušnou pravomoc podle zákona o státní službě, tak mohly získat informace o možném chystaném oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů a snažily se tomu předejít zrušením jejího služebního poměru. Pokud by výsledky auditu byly představeny až poté, kdy by byl její služební poměr zrušen, nebylo by možno tvrdit, že zrušení služebního poměru bylo reakcí na zveřejnění výsledků auditu. V projednávané věci je však časová souslednost opačná, a je tedy odůvodněná možnost, že zrušení služebního poměru žalobkyně

pokračování

oznámením ze dne 18. 12. 2023 bylo odvetným opatřením podle § 4 zákona o ochraně oznamovatelů.

II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobkyně k věci samé

[6] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Vytýká městskému soudu, že se dostatečně nevypořádal s jeho argumentací, že odvetné opatření nemůže předcházet samotnému oznámení. V bodech 76 a 77 rozsudku pouze obecně uvedl, že si lze představit situaci, kdy osoba nadřízená oznamovateli získá informaci o tom, že se chystá oznámení podat, a jednala by vůči němu represivně. Pak by šlo o odvetné opatření, pokud by se prokázala souvislost s tímto záměrem. Svým výkladem ale městský soud pominul definici odvetného opatření uvedenou jednak v § 4 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů a jednak v čl. 5 odst. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019, o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Argumentace městského soudu představuje dotváření práva, které není jakkoliv podloženo či náležitě vysvětleno.

[8] V bodě 79 rozsudku městský soud dovodil, že ve vztahu k oznámení podle § 2 zákona o ochraně oznamovatelů je podstatný zájem o audit ze strany Ministerstva zdravotnictví, jmenovitě náměstka ministra Mgr. J. D. a státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví. Dle stěžovatele však není zřejmé, jak by šlo na základě pouze obecně konstatované „neobvyklosti zájmu“ při zadání auditu a následných dotazů na audit při předávání agendy po zrušení služebního poměru žalobkyně ve zkušební době, dospět k závěru o možném odvetném opatření. Uváděný zájem plyne ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti a je zcela legitimní, což uznal i městský soud. Ze spisového materiálu či z tvrzení žalobkyně ani není zřejmé, jaký zájem by měli zaměstnanci Ministerstva zdravotnictví na výsledku auditu, který dopadá pouze na procesy v SÚKL, případně na jeho zaměstnance. Rovněž není zřejmý jakýkoliv zájem vedení Ministerstva zdravotnictví, aby audit nebyl proveden. Není zde tedy možné shledat příčinnou souvislost. Nelze ani dospět k závěru, že zrušení služebního poměru žalobkyně mohlo být odvetným opatřením. Městským soudem uvedený závěr je nedůvodný a nezákonný.

[9] Audit či zpráva o jeho výsledku není oznámením, které může vyvolat případné odvetné opatření. Žalobkyně informovala dne 18. 12. 2023 o závěrech auditu vedení SÚKL, nikoliv tedy vedení Ministerstva zdravotnictví. Žalobkyně ani netvrdí, že by konkrétní osoby z Ministerstva zdravotnictví informovala o zvažování podání trestního oznámení. Netvrdí ani, že se o těchto tvrzených skutečnostech uváděné osoby dozvěděly jiným prokazatelným způsobem, či že by kohokoliv informovala, že zvažuje podání oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů. Pro takové závěry nebyly navrženy důkazy, které by stěžovatel mohl v řízení provést. Tvrzení městského soudu o možných dopadech oznámení, které následovalo po zrušení služebního poměru žalobkyně, nemůže obstát. Takové posuzování „obvyklosti zájmu“ o audit při jeho zadání, v jeho průběhu nebo při předání agendy při skončení služebního poměru ve zkušební době po informování na poradě vedení SÚKL by podle názoru stěžovatele překračovalo meze možného správního uvážení, které je mu dáno zákonem o ochraně oznamovatelů.

[10] Žalobkyně disponovala závěry auditu. Zvažovala ovšem naprosto jiné kroky než podání oznámení dle zákona o ochraně oznamovatelů: nejprve uvnitř SÚKL, a následně iniciováním trestního řízení k řešení závěrů auditu. Žalobkyně navíc s Ministerstvem zdravotnictví komunikovala již od zadání auditu. Závěrečná zpráva od auditorské společnosti KPMG ze dne 30. 11. 2023 uvádí v bodu 1.1.1., že byla zpracována pro SÚKL na základě zakázkového dopisu ze dne 12. 10. 2023. Z tvrzení žalobkyně tedy vyplývá, že vedení Ministerstva zdravotnictví mělo

o prováděném auditu povědomí již delší dobu. Není tudíž zřejmé, proč by ke zrušení služebního poměru žalobkyně ve zkušební době mělo dojít až v reakci na informaci o auditu na poradě vedení SÚKL.

[11] Podle bodu 36 rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 16. 4. 2025, č. j. 7 Ads 245/2024-45, je v případě tvrzeného diskriminačního, účelového, či šikanózního jednání žalobce povinen tvrdit, ale i prokázat, že s ním nebylo zacházeno obvyklým, tedy neznevýhodňujícím způsobem. To se žalobkyni nepodařilo. Městský soud nyní požaduje, aby stěžovatel znovu zhodnotil skutečnosti, jež předcházely zrušení služebního poměru žalobkyně, a posoudil, zda mohlo jít o odvetné opatření podle zákona o ochraně oznamovatelů. Takové zhodnocení na základě žalobkyní navržených důkazů však již stěžovatelovo rozhodnutí obsahuje. Svůj právní názor městský soud zakládá na domněnkách, které z tvrzení žalobkyně neplynou, ani plynout nemohou. Navíc ke zrušení služebního poměru žalobkyně došlo ve zkušební době, takže k němu mohlo dojít z jakéhokoli důvodu nebo bez uvedení důvodu, jak plyne z § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, v tehdy účinném znění.

[12] Stěžovatel proto navrhuje, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti rozsáhle rekapitulovala obsah žaloby, vyjádření žalovaného k žalobě, rozsudek městského soudu a kasační stížnost. Zopakovala některá zjištění, k nimž dospěl jí zadaný audit v SÚKL, a svůj procesní postup po jeho zveřejnění. Zdůraznila, že ministr zdravotnictví následně měnil uváděné důvody jejího „odvolání“.

[14] Ve vlastní argumentaci (tedy na posledních třech stranách sedmnáctistránkového vyjádření ke kasační stížnosti) odmítla stěžovatelův výklad § 2 zákona o ochraně oznamovatelů. Užití výrazu „vykonával“ v jeho úvodu totiž dokládá vůli zákonodárce, aby bylo za oznámení dle uvedeného zákona považováno i oznámení učiněné po ukončení výkonu práce či obdobné činnosti, nejen v průběhu takového vztahu. Smyslem ochrany je poskytnout oznamovateli záruku, že pokud stanoveným způsobem oznámí skutečnosti nasvědčující tomu, že se někdo dopustil protiprávního jednání, nebude nijak sankcionován. Cílem právní úpravy ochrany oznamovatelů je umožnit pracovníkům v soukromém i veřejném sektoru bezpečně podat oznámení v rámci povinně zřizovaných interních či externích mechanismů, a následně jim zajistit ochranu před možnými odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů a dalších subjektů. Tato ochrana musí oznamovateli náležet i v případě, kdy nadřízená osoba získá informaci o tom, že se chystá oznámení podat, a jednala by vůči němu represivně. To by mohlo být posouzeno jako odvetné opatření, pokud by se prokázala souvislost s tímto záměrem. Aby byl naplněn účel zákona, musí zákon chránit i osoby, které se na oznámení teprve připravují.

[15] Žalobkyně dále zopakovala, že v řízení před služebním orgánem, před žalovaným i před městským soudem opakovaně uváděla, že ke zrušení služebního poměru bez uvedení důvodu došlo v přímé reakci na zjištění uskutečněného auditu. Ten vedl k rozhodnutí pověřit přijetím nápravných opatření interní auditorku a také pověřit přípravou trestního oznámení na neznámého pachatele vedoucí právního oddělení. K tomu navrhovala důkazy (výslech interní auditorky a vedoucí právního oddělení), které žalovaný neprovedl. Se záměry žalobkyně byly seznámeny jak obě výše zmíněné osoby, tak osoby z vedení SÚKL, které se účastnily porady dne 18. 12. 2023. Z § 7 odst. 2 zákona o ochraně oznamovatelů podle žalobkyně plyne, že informace o záměru podání trestního oznámení má stejnou relevanci jako informace o záměru podání oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů, neboť jde stále o oznámení orgánu veřejné moci příslušnému podle jiného právního předpisu nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie.

pokračování

[16] Stěžovatel se nyní dovolává její důkazní nouze, která je způsobena tím, že předávání její agendy proběhlo během jedné hodiny, přičemž byl již předem připraven protokol předávání. Je tedy zřejmé, že oznámení o odvolání žalobkyně bylo jejím kolegům sděleno předem. Žalobkyni byl okamžitě odebrán služební notebook a veškeré datové či fyzické přístupy. Žalobkyně opustila své pracoviště zhruba po hodině od předání oznámení, bez jakékoliv možnosti ponechání si záznamů např. její vlastní e-mailové komunikace atd. Předchozí ředitelka SÚKL naopak opouštěla své pracoviště více než týden.

[17] Po vydání kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu si žalovaný vyžádal od služebního orgánu vyjádření, jaké okolnosti vedly ke zrušení služebního poměru žalobkyně. Ten v přípisu ze dne 4. 6. 2025 uvedl, že důvodem zrušení služebního poměru žalobkyně ve zkušební době byla nespokojenost služebního orgánu s komunikací ze strany žalobkyně a organizací vedení SÚKL, což je doloženo písemnou komunikací k roční systemizaci. Je zarážející, že se taková informace objevila poprvé teprve v červnu roku 2025 a není patrná ze služebního posudku žalobkyně. Žalobkyně se v souvislosti s organizací nikdy žádného pochybení nedopustila. Služební orgán žalobkyni při osobním rozhovoru uložil v souladu s programovým prohlášením vlády snížení počtu pracovních a služebních míst. S tím žalobkyně seznámila své kolegy ze SÚKL. I pokud by se dopustila jakéhokoliv jednání, pro které by mohl být služební orgán nespokojený s její komunikací, jeví se jako zcela nedůvodné, aby ke skončení jejího služebního poměru došlo více než dva měsíce po takovém údajném pochybení. Rovněž neexistuje žádný racionální důvod, aby následně nebyl důvod ukončení služebního poměru představen ihned po jeho skončení, ale stalo se tak až více než po roce a půl. Jeví se tedy jako krajně nepravděpodobné, že by tento nyní tvrzený důvod byl skutečným důvodem pro skončení služebního poměru žalobkyně.

III. Vyjádření účastníků k vhodnosti postupu podle § 142 správního řádu

[18] Jak bylo rekapitulováno výše, předmětem nynějšího soudního přezkumu je rozhodnutí o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu. K jeho nevhodnosti pro posuzování platnosti propuštění ze služebního poměru se po podání kasační stížnosti vyjádřil Ústavní soud, a to v nálezu ze dne 9. 7. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1038/25. Vzhledem k významu uvedeného nálezu pro nynější rozhodování dal NSS účastníkům příležitost vyjádřit se k jeho dopadům na nynější věc.

[19] Žalobkyně uvedla, že i v její věci správní soudy vytvořily nepředvídatelné a nepřehledné „procesní slepé uličky“ a ve výsledku ji poškodily a přístup k soudu jí znemožnily. Nejprve se totiž žalobou ze dne 13. 2. 2024 domáhala určení nezákonnosti zásahu státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví, spočívajícího v oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době, a též toho, aby soud stěžovateli zakázal bránit jí ve výkonu služby a přikázal mu obnovit stav před zásahem. Městský soud tuto žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. usnesením ze dne 28. 6. 2024, č. j. 17 A 16/2024-30, protože žalobkyně nevyčerpala jiný prostředek ochrany svých práv uvnitř veřejné správy, a sice žádost o zahájení řízení o určení právního vztahu dle § 142 správního řádu. Kasační stížnost proti tomuto usnesení NSS zamítl rozsudkem ze dne 31. 1. 2025, č. j. 5 Ads 220/2024-44. NSS se tak vůči ní dopustil přesně té nezákonnosti, kterou mu Ústavní soud vyčetl v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1038/25, žalobkyně nicméně nenapadla rozsudek ústavní stížností. Mezitím městský soud usnesením ze dne 4. 12. 2024, č. j. 15 A 85/2024-23, odmítl i její další žalobu ze dne 10. 9. 2024 v téže věci pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť se jí domáhala vydání rozhodnutí v téže věci, o níž již soud dříve rozhodl (*pozn.* NSS: řízení o kasační stížnosti proti tomuto usnesení je vedeno pod sp. zn. 1 As 327/2024).

[20] Jestliže se NSS v řízení o žalobě, jež byla předmětem nyní přezkoumávaného rozsudku, přikloní k právnímu názoru Ústavního soudu, že řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu neumožňuje účinnou ochranu práv žalobkyně, pak v důsledku této neočekávatelné

změny v právním posouzení může dojít k formálnímu zamítnutí nynější žaloby, kterou žalobkyně podala dne 14. 8. 2024, tedy jako druhou v pořadí. Tím by však žalobkyni bylo odepřeno právo na meritorní přezkum celé věci, a to pouze v důsledku toho, že se řídila autoritativním právním názorem městského soudu a NSS. Tyto procesní otázky však nesmějí zastínit meritorní podstatu celé posuzované věci, která spočívá v posouzení aplikovatelnosti příslušných ustanovení zákona o ochraně oznamovatelů na její situaci. Ačkoliv tedy dle aktuálního názoru Ústavního soudu není řízení dle § 142 správního řádu jiným právním prostředkem nápravy, předpokládaným v § 85 s. ř. s., může právě v nynějším řízení dojít k posouzení výše uvedených právních otázek, týkajících se zákona o ochraně oznamovatelů.

[21] Stěžovatel ve svém vyjádření k této otázce zopakoval, že trvá na zrušení rozsudku městského soudu z důvodů uvedených v kasační stížnosti. Pohledem nynějšího nálezu je však tento rozsudek i protiústavní. Stěžovatel po vrácení věci k dalšímu řízení městským soudem v Praze vydal dne 21. 8. 2025 rozhodnutí č. j. MV-74010-35/SR-2024, kterým podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví ze dne 3. 4. 2024, č. j. MZDR 4407/2024-11/PER, zrušil a řízení o žádosti podle § 142 správního řádu zastavil. Shledal, že žádost žalobkyně je s ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1038/25 zjevně právně nepřijatelná. Konstatoval, že žalobkyně prostřednictvím žádosti podle § 142 odst. 1 správního řádu požádala služební orgán o provedení něčeho, co není právně možné. Takový závěr bylo třeba dovodit, ačkoliv se žádostí služební orgán a stěžovatel jako odvolací orgán již dříve věcně zabývali, neboť v té době se jednalo o postup souladný s judikaturou NSS, která se nyní s ohledem na nálezy Ústavního soudu jeví jako protiústavní. Z téhož důvodu bude provedena úprava čl. 17 odst. 5 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2020, kterým se stanoví podrobnosti ke skončení služebního poměru (ve znění 4. aktualizace ze dne 23. 5. 2025), a revokace závěru poradního sboru č. 30 ze zasedání poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě ze dne 8. 2. 2019.

[22] Nadto stěžovatel upozornil, že v záhlaví rozsudku městského soudu je uveden soudce JUDr. Vladimír Gabriel Navrátil, který podle názoru žalovaného i rozvrhu práce Městského soudu v Praze pro rok 2025, v úplném znění s účinností od 15. 4. 2025, dostupného na www.justice.cz, nebyl přítomen jednání a nerozhodoval ve věci.

[23] Následně žalovaný doplnil v samostatném podání, že z nálezu sp. zn. IV. ÚS 1038/25 podle něj plyne, že již není příslušný rozhodovat, zda služební poměr žalobkyně trvá, či zda zanikl, a kdy se tak stalo. Dle žalovaného tedy již není možné v řízení o určení právního vztahu pokračovat. Zároveň proti oznámení o zrušení služebního poměru není možné podat odvolání a nejedná se o rozhodnutí podle správního řádu. I pokud by tedy soudy dospěly k závěru, že se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebyl by žalovaný pasivně legitimován v soudním řízení, neboť zrušit služební poměr ve zkušební době je oprávněn pouze služební orgán, v tomto případě tedy státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví.

[24] Žalobkyně zareagovala dalším vyjádřením. V něm zdůraznila v reakci na bod 59 nálezu sp. zn. IV. ÚS 1038/25, že ona nepodala návrh podle § 142 správního řádu „v neomezené lhůtě“, ale ve lhůtě, kterou s. ř. s. předpokládá pro podání zásahové žaloby. Uvedený nálezy navíc neříká, že je použití řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu obecně neústavní, nýbrž že bylo neústavní jen v dané konkrétní věci posuzované Ústavním soudem. Její procesní situace je však *de facto* opačná, neboť postupovala zcela v souladu s právním názorem správních soudů, tedy podáním žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, což správní soudy označily za způsob, kterým má být zjednána náprava v její věci. Takový postup nesmí ve svém důsledku zhoršit její procesní postavení.

pokračování

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek.

[26] Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

IV.a) K nesprávnému složení senátu

[27] Stěžovatel v závěru vyjádření z 25. 8. 2025 uvedl, že v záhlaví rozsudku městského soudu je uveden soudce JUDr. Vladimír Gabriel Navrátil, který podle rozvrhu práce Městského soudu v Praze pro rok 2025, v úplném znění s účinností od 15. 4. 2025, nemohl být členem rozhodujícího senátu a nebyl přítomen jednání.

[28] K tomu NSS konstatuje, že pokud by soudce JUDr. Vladimír Gabriel Navrátil byl skutečně členem rozhodujícího senátu, nebylo by to v rozporu s rozvrhem práce městského soudu, který je veřejně dostupný. Podle něj totiž sice senát 8 Ad městského soudu rozhoduje ve složení Mgr. Jana Jurečková, JUDr. Slavomír Novák a Mgr. Andrea Veselá, ovšem v případě potřeby je zastupován členy 10. senátu, mezi něž patří podle rozvrhu práce i JUDr. Vladimír Gabriel Navrátil.

[29] Nejvyšší správní soud však zároveň zjistil, že je pravdivé stěžovatelovo tvrzení, že tento soudce vůbec nebyl přítomen jednání městského soudu dne 16. 4. 2025. Ze zvukového záznamu jednání je zjevné, že senát rozhodoval ve složení JUDr. Slavomír Novák, Mgr. Jana Jurečková a Mgr. Andrea Veselá. Vzhledem ke vzniknuvším pochybnostem o tom, v jakém složení senát městského soudu skutečně rozhodoval, přistoupil NSS k nahlédnutí do protokolu o hlasování ze dne 16. 4. 2025. Z něj je jak z uvedených jmen, tak z podpisů členů senátu patrné, že senát rozhodoval skutečně ve složení JUDr. Slavomír Novák, Mgr. Jana Jurečková a Mgr. Andrea Veselá.

[30] Skutečnost, že v záhlaví rozsudku z téhož dne je místo soudkyně Mgr. Jany Jurečkové uveden soudce JUDr. Vladimír Gabriel Navrátil, je stěžejí pochopitelná. Za situace, kdy se nepodílel ani na ústním jednání senátu, ani na rozhodování zachyceném v protokolu o hlasování, nýbrž je pouze nedopatřením uveden v záhlaví, však nejde o chybu zmatečnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nýbrž o jinou vadu v řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., která však neměla za důsledek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Ta ostatně byla způsobena již důvody rozebranými níže v části IV.c), pro něž je třeba napadený rozsudek zrušit.

IV. b) K vhodnosti postupu podle § 142 správního řádu

[31] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že pohledem nálezu sp. zn. IV. ÚS 1038/25, který se také týkal zrušení služebního poměru ve zkušební době, a následného přezkumu postupu státního tajemníka (v tamní věci státního tajemníka v Ministerstvu zahraničních věcí), nebyl postup podle § 142 správního řádu pro situaci žalobkyně vhodný. V jeho bodě 53 Ústavní soud jasně konstatoval, že „*použití řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního soudu na nynější věc způsobem, jakým to činí Nejvyšší správní soud, je neústavní.*“ Základní důvod pak uvedl v bodě 53 téhož nálezu: „*Řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) není opravným prostředkem. Je zvláštním řízením, které umožňuje správnímu orgánu v prvním stupni vydat v pochybnostech deklaratorní rozhodnutí, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, zda trvá, nebo zda zanikl a kdy se tak stalo. Správní orgán v tomto řízení nemůže konstituovat žádná práva ani povinnosti a nemůže jakkoli napravovat vady či nezákonnosti v předcházejících řízeních. Smyslem řízení podle § 142 správního řádu je odstranit spor, nejasnost či pochybnosti, které brání jednotlivci ve výkonu jeho veřejných subjektivních práv a k nimž se veřejná správa ještě autoritativně nevyjádřila.*“

Řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit k přezkumu výsledku činnosti správních orgánů, se kterým zákon spojuje další účinky. Řízení podle § 142 správního řádu tedy není superrevizním prostředkem ve vztahu k řízením či postupům jiným.“ K tomu doplnil, že podání žádosti o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu není omezeno žádnou lhůtou. Takové zpochybňování zákonnosti skončení služebního poměru pomocí § 142 správního řádu, který není vázán na žádnou lhůtu, je však v rozporu s esenciálními principy právního státu, konkrétně s právní jistotou. V bodě 63 dodal: *„Nejvyšší správní soud otevřel časově neomezený prostor pro zpochybnění aktů či postupů služebního orgánu. Propuštění státní zaměstnanci by mohli v logice Nejvyššího správního soudu ‚zprocesnit‘ trvající zásah a napadat skončení služebního poměru v libovolně dlouhé době. Takovýto právní názor je s to podminovat samotné základy právní jistoty ve vztazích služebního poměru. Nejde jen o ochranu právní jistoty služebních funkcionářů, ale též ochranu těch, kteří budou přijati na uvolněné služební místo. Právní názor Nejvyššího správního soudu vytváří diametrálně odlišnou ochranu státních zaměstnanců ve státní službě oproti ochraně zaměstnanců v pracovněprávních vztazích - kde ve srovnatelných případech rozvážání pracovního poměru zrušením ve zkušební době platí přísná lhůta pro podání žaloby (srov. § 72 zákoníku práce). Správní soudy zvolily výklad, který svévolně rozlišuje zaměstnance ve služebním poměru oproti zaměstnancům v pracovním poměru. Tím ve srovnatelné situaci narušily princip rovnosti v právech (čl. 1 Listiny).“*

[32] Navíc takové řízení podle bodu 61 nálezu nevhodně nutí státního zaměstnance, jehož služební poměr byl skončen, aby se s touto žádostí „obrátil na služební orgán, který jeho poměr ukončil, aby určil, zda jej opravdu ukončil.“ Z těchto důvodů Ústavní soud odmítl řízení podle § 142 správního řádu jako cestu k přezkumu odvolání ze služebního poměru, což je přesně cesta, kterou byla v důsledku výše popsáných rozhodnutí správních soudů nucena využít žalobkyně.

[33] Zároveň si je však NSS vědom, že pokud by v nynějším stadiu řízení zrušil rozsudek městského soudu z toho důvodu, že jím městský soud meritorně přezkoumal rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí vydanému právě podle § 142 správního řádu, vyvolal by ještě závažnější protiústavní důsledky. Žalobkyni by totiž zbavil práva na přístup k soudu, ve smyslu práva na meritorní posouzení její právní věci, a to výhradně v důsledku toho, že postupovala právě podle pokynů správních soudů v její věci, jak byly rekapitulovány výše. Jinak řečeno, dostal by ji do „slepé uličky“, jak konstatoval Ústavní soud v bodech 43, 45 a 47 svého nálezu. Zde shledal v případě jiného stěžovatele, že „to byl první rozsudek Nejvyššího správního soudu, který nejenomže uzavřel cestu žaloby proti aktuálně napadenému aktu vedlejšího účastníka (zrušení služebního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu) jako žaloby proti rozhodnutí, ale do věci vnesl § 142 správního řádu (řízení o určení právního vztahu), který ve výsledku uzavřel cestu žalobě zásahové a z celého započatého soudního řízení učinil onu již zmíněnou ‚slepu uličku‘. ... Žalobce však nemůže být v horším postavení jen proto, že jej soud poučil a navedl k použití určitého žalobního typu... Stěžovatel tak byl připraven o přístup ke správnímu soudu v důsledku poučení městského soudu, který jej navedl na cestu žaloby proti rozhodnutí, v kombinaci s právním názorem Nejvyššího správního soudu, který naopak celou věc vrátil na cestu žaloby zásahové - a současně tuto cestu znemožnil. Správní soudy se tak vůči stěžovateli dopustily nepřipustného odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae).“

[34] Ústavní soud ve svém nálezu souhlasně citoval i bod 26 usnesení rozšířeného senátu ze dne 9. 12. 2014, č. j. Nad 224/2014-53, č. 3196/2015 Sb. NSS: *„Pravidla pro řízení před správními soudy nejsou samoučelná. Právě naopak, jsou ‚toliko‘ nástrojem k dosažení vlastního účelu správního soudnictví, a sice nalezení práva a poskytnutí účinné ochrany subjektivním právům jednotlivce, do nichž veřejná správa zásáhne svým jednáním v rozporu se zákonem. Procesní pravidla tak nemají být labyrintem plným nejasných odboček do slepých uliček, v němž se vlastní smysl soudní ochrany ztratí, nýbrž cestou, která jasně a zřetelně směřuje k cíli - k posouzení, zda hmotná subjektivní práva žalobce byla dotčena v rozporu se zákonem, anebo nikoli.“*

[35] Nejvyšší správní soud tedy bude v dalších částech odůvodnění vycházet z toho, že žalobkyně měla právo podat ke státnímu tajemníkovi v Ministerstvu zdravotnictví žádost podle § 142 správního řádu, proti jeho rozhodnutí měla právo podat odvolání k žalovanému a proti jeho rozhodnutí měla právo podat žalobu, která měla být meritorně posouzena, protože nebyl žádný

pokračování

důvod označit ji za nepřipustnou. Úvahy z vyjádření žalovaného, že by příslušným prostředkem ochrany měla být podle následné judikatury Ústavního soudu zásahová žaloba, jsou sice obecně správné, ale na nynější již běžící řízení o přezkumu rozhodování podle § 142 správního řádu již nedopadnou, neboť by vedly k odepření spravedlnosti žalobkyni.

IV.c) K aplikovatelnosti zákona o ochraně oznamovatelů

[36] Ve své klíčové kasační námitce stěžovatel tvrdí, že na žalobkyni nemohla dopadat ochrana zákona o ochraně oznamovatelů, a to zaprvé proto, že byla propuštěna ve zkušební době, kdy lze propustit i bez uvedení důvodu; a za druhé proto, že příslušné oznámení podle tohoto zákona učinila až poté, co byl její služební poměr zrušen. Tato námitka je zčásti důvodná, a to ve své druhé části.

[37] S městským soudem je namístě souhlasit, že žalobkyně mohla využít ochrany zákona o ochraně oznamovatelů i přesto, že její služební poměr byl uzavřen se zkušební dobou, během níž jí mohl být služební poměr skončen bez udání důvodu.

[38] Ukončit služební poměr ve zkušební době bylo možno podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě i bez udání důvodů [ve znění účinném od 1. 1. 2025 je totožná úprava obsažena v písm. d) téhož ustanovení]. Služební funkcionář tedy nemusí své rozhodnutí o skončení služebního poměru ve zkušební době odůvodňovat. I takové skončení nicméně může mít povahu odvetného opatření ve smyslu § 4 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně oznamovatelů:

Odvetným opatřením se pro účely tohoto zákona rozumí jednání nebo jeho opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno učiněním oznámení a které oznamovateli nebo osobě podle odstavce 2 písm. a) až h) může způsobit újmu; při splnění těchto podmínek je odvetným opatřením zejména (...) b) zproštění výkonu služby, zařazení mimo výkon služby nebo skončení služebního poměru.

[39] Otázka, zda takové skončení nebylo zakázaným odvetným opatřením ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů, musí být vyřešena, jakmile ji státní zaměstnanec vznesl. Vzhledem k závěrům Ústavního soudu v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1038/25 to zpravidla bude v žalobě proti zrušení svého služebního poměru, neboť k zániku služebního poměru dochází ze zákona dnem doručení písemného oznámení o zrušení služebního poměru, není-li v něm uveden den pozdější. Zrušení služebního poměru ve zkušební době tedy nepředchází žádné řízení, ani žádné řízení před služebními orgány nevyvolá. I v případě zrušení služebního poměru ve zkušební době se tedy může aktivovat ochrana zákonem o ochraně oznamovatelů, a pokud na ni (propuštěný) státní zaměstnanec poukáže v žalobě proti zrušení služebního poměru, musejí se jí správní soudy věnovat (bude na budoucích rozhodnutích správních soudů, týkajících se státních zaměstnanců propuštěných po nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1038/25, aby určily, zda jde o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. nebo je příslušným prostředkem ochrany zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.). V tomto ohledu se NSS s městským soudem ztotožňuje.

[40] Za odvetné opatření je však třeba pokládat pouze takové, které následuje až **po učinění oznámení**, čehož se týká druhá linie stěžovatelovy argumentace. Taková časová souslednost ostatně vyplývá přímo ze znění § 7 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů:

(1) Ochrana podle tohoto zákona náleží oznamovateli, který oznámení

a) podal prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému,

b) podal ministerstvu, nebo

c) uveřejnil, pokud

1. podal oznámení prostřednictvím vnitřního oznamovacího systému a ministerstvu nebo pouze ministerstvu a ve lhůtách stanovených tímto zákonem nebylo přijato vhodné opatření, zejména příslušná osoba neposoudila důvodnost oznámení podle § 12 odst. 3, povinný subjekt nepřijal k předejití nebo nápravě protiprávního stavu jiné vhodné opatření podle § 12 odst. 5, nebo státní zaměstnanec podle § 13 neposoudil oznámení podle § 17 odst. 1,

2. má oprávněný důvod se domnívat, že protiprávní jednání uvedené v oznámení může vést k bezprostřednímu nebo zjevnému ohrožení vnitřního pořádku nebo bezpečnosti, života nebo zdraví, životního prostředí nebo jiného veřejného zájmu nebo ke vzniku nenapravitelné újmy, nebo

3. má oprávněný důvod se domnívat, že v případě podání oznámení ministerstvu existuje vzhledem k okolnostem případu zvýšené riziko, že budou on nebo osoba podle § 4 odst. 2 písm. a) až b) vystaveni odvetným opatřením nebo že je ohrožen postup podle hlavy III.

[41] Žalobkyně využila externí oznamovací systém, tedy oznámení k Ministerstvu spravedlnosti podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně oznamovatelů. Jak však plyne z výše provedené chronologické rekapitulace, učinila tak až den poté, co jí bylo doručeno oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době. Za odvetné opatření však nelze pokládat takové opatření, které bylo provedeno ještě před učiněním oznámení.

[42] To už potvrdila i judikatura NSS. V rozsudku ze dne 24. 5. 2024, č. j. 5 As 5/2024-36, č. 4609/2024 Sb. NSS, posuzoval NSS situaci, kdy „ke schválení systemizace došlo dne 22. 11. 2023, tj. jeden den poté, co stěžovatel podal své oznámení, přičemž veškeré kroky a procedura přípravy systemizace tomuto oznámení předcházely, jak poznamenal žalovaný (návrh systemizace Ministerstvo spravedlnosti předalo Ministerstvu vnitra již dne 16. 10. 2023, následně systemizaci schválila vláda s tím, že v odůvodnění materiálu bylo rozdělení odboru insolvenčního a soudních znalců výslovně uvedeno a oproti návrhu nebyly žádné změny provedeny). **Odvetná opatření přitom z povahy věci nemohou předcházet, ale musí následovat dříve učiněné oznámení.**“

[43] To odpovídá zejména logice zákona o ochraně oznamovatelů. Je důležité si uvědomit, že je zákon o ochraně oznamovatelů implementací směrnice o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie, a proto je třeba jej vykládat eurokonformně, byť z rozhodnutí vnitrostátního zákonodárce dopadá tato ochrana i na čistě vnitrostátní situace. Směrnice má podle bodu 5 své preambule zajistit *účinnou ochranu oznamovatelů*, a to z důvodů vymezených v bodě 1 preambule: *Osoby, které pracují pro určitou veřejnou nebo soukromou organizaci nebo jsou s touto organizací v kontaktu v rámci svých činností souvisejících s prací, jsou často prvními osobami, které se dozví o ohrožení nebo poškození veřejného zájmu v této souvislosti. Tím, že oznamují porušení práva Unie, při nichž je poškozován veřejný zájem, jednají tyto osoby coby „oznamovatelé“ a tím hrají klíčovou úlohu při odhalování těchto porušení a při jejich předcházení, i při zajišťování blaha společnosti. Potenciální oznamovatelé jsou však často od oznámení svých obav nebo podezření odrazeni kvůli strachu z odvetných opatření. V této souvislosti je na unijní i mezinárodní úrovni stále více uznávána důležitost zajištění vyvážené a účinné ochrany oznamovatelů.*

[44] Směrnice, a v jejích stopách i zákon o ochraně oznamovatelů, který ji implementuje, se tak snaží zabránit tomu, aby potenciální oznamovatelé byli od podávání oznámení odrazováni obavami z možných odvetných opatření, která by jim mohla hrozit v důsledku učinění oznámení. Cílem směrnice i zákona tedy zjevně bylo motivovat oznamovatele k tomu, aby s oznámením neotáleli v důsledku obavy z odvetných opatření, ale naopak, aby jej učinili co nejdříve. Proto směrnice i zákon vytvářejí mechanismy, které oznamovatele již od okamžiku podání oznámení chrání proti odvetným opatřením, za něž definiční čl. 5 odst. 11 směrnice označuje *jakékoli přímé či nepřímé jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo zveřejněním a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu*. Naopak by bylo v rozporu s cílem směrnice a zákona, aby ochrany požívaly i osoby, které teprve zvažují, zda někdy v budoucnu možná oznámení učiní, a využít ochranu se rozhodnou až poté, co na ně dopadnou odvetná opatření. Taková konstrukce by je totiž nemotivovala k tomu, aby oznámení co nejdříve učinily.

[45] Tato ochrana sice působí již od okamžiku učinění oznámení, zároveň avšak nikoli dříve, jak plyne z čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice:

1. *Oznamující osoby mají nárok na ochranu podle této směrnice, jestliže:*

pokračování

- a) měly oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé a že tyto informace spadaly do oblasti působnosti této směrnice; a
b) podaly oznámení buď interně v souladu s článkem 7 nebo externě v souladu s článkem 10, nebo učinily zveřejnění v souladu s článkem 15.

[46] Ochrana zákona o ochraně oznamovatelů ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice a jej implementujícího § 7 zákona se tedy aktivuje až v okamžiku, kdy je oznámení učiněno, a to jedním ze tří tam uvedených způsobů (interně, externě či zveřejněním). Zákon o ochraně oznamovatelů tedy funguje jako pomyslná neprůstřelná vesta proti odvetným opatřením, ovšem až od okamžiku, kdy si ji potenciální oznamovatel „nasadí“, tedy učiní oznámení podle § 7 uvedeného zákona. Teprve tím okamžikem se mu aktivuje ochrana proti možným odvetným opatřením. Pokud člověk učiní oznámení až poté, co na něj již dopadla opatření, která by mohla mít povahu odvetných opatření ve smyslu § 4 uvedeného zákona, nemůže ho tento zákon ochránit, stejně jako by jej nemohla ochránit ona neprůstřelná vesta nasazená až po výstřelu jeho směrem. Přesně takovou souslednost však ke své škodě zvolila žalobkyně, která oznámení dle zákona o ochraně oznamovatelů učinila až po opatřeních, která by bylo možno pokládat za odvetná opatření.

[47] Tomu, aby byla ochráněna před odvetnými opatřeními, naopak nebránilo, že v době, kdy učinila oznámení ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů, již její služební poměr skončil. Již čl. 4 odst. 2 směrnice na takovou situaci výslovně pamatuje, když uvádí: *Tato směrnice se vztahuje i na oznamující osoby, které oznamují nebo zveřejňují informace o porušení získané v rámci pracovního poměru, který mezitím skončil.* Podobně i § 2 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů uvádí: *Oznámení obsahuje informace o možném protiprávním jednání, k němuž došlo nebo má dojít u osoby, pro niž oznamovatel, byť zprostředkovaně, vykonával nebo vykonává práci nebo jinou obdobnou činnost.* Po učinění oznámení ze dne 21. 12. 2023 tedy na žalobkyni stále dopadala ochrana proti odvetným opatřením, přestože její služební poměr již skončil. Například § 4 odst. 1 písm. h) a m) zákona o ochraně oznamovatelů předpokládají i odvetná opatření, která mohou snadno dopadnout i na již bývalého zaměstnance (*služební hodnocení nebo pracovní posudek a zásah do práva na ochranu osobnosti*). Za takové odvetné opatření však již v jejím případě nebylo možno označit zrušení služebního poměru, k němuž došlo před učiněním oznámení. Skutečnost, že ji zákon o ochraně oznamovatelů nemohl ochránit před zrušením služebního poměru, tedy není důsledkem toho, že oznámení učinila v době, kdy už její služební poměr skončil, ale toho, že samo toto zrušení nastalo předtím, než učinila oznámení.

[48] Tuto striktní časovou posloupnost městský soud nerespektoval, když v bodech 76 a 77 rozsudku uvedl: *„Zpravidla (se) pak budou časová a příčinná souvislost shodovat v té podobě, že nejprve bude učiněno oznámení podle ust. § 2 zákona o ochraně oznamovatelů, a následně dojde k odvetným opatřením. Nemusí tak tomu ale nutně být ve všech případech. Lze si představit situaci, kdy osoba nadřízená oznamovateli získá informaci o tom, že se chystá oznámení podat, a jednala by vůči němu represivně, mohlo by být posouzeno, že šlo o odvetné opatření, pokud by se prokázala souvislost s tímto záměrem. Zákon tedy chrání i osoby, které se na oznámení teprve připravují.“*

[49] Nejvyšší správní soud má sice pochopení pro snahu městského soudu ochránit co nejširší množinu oznamovatelů, a to i proti dřívějším opatřením (zde ze strany služebního funkcionáře), jež patrně nějak souvisejí s jejich oznámením či „záměrem“ takové oznámení učinit, a to zejména v situaci, kdy okolnosti učinění takových opatření jsou podezřelé či naznačují účelovost. Tato lidsky sympatická snaha však nemůže překonat výše vyloženou striktní posloupnost kroků podle směrnice i podle zákona o ochraně oznamovatelů, v níž se ochrana proti odvetným opatřením aktivuje teprve po učinění oznámení.

[50] Žalobkyně sama se tuto posloupnost snaží prolomit konkrétnějším argumentem, a sice že již její sdělení výsledků auditu na poradě vedení SÚKL dne 18. 12. 2023 bylo vlastně jakousi formou uveřejnění ve smyslu § 7 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně oznamovatelů. Tato úvaha však

neobstojí. Výše citovaný § 7 odst. 1 totiž předpokládá tři možné formy učinění oznámení. Žalobkyní zmiňované uveřejnění podle písm. c) má toliko subsidiární povahu a použije se pouze v některé ze tří taxativně vyjmenovaných situací, které lze stručně vysvětlit tak, že oznamovatel podal oznámení, které však nebylo ve lhůtě vyřízeno; nebo chce učinit oznámení o skutečnostech, které hrozí bezprostřední závažnou újmu; nebo se cítí ohrožen samotným postupem po podání oznámení.

[51] Toto upřednostnění interních a externích způsobů učinění oznámení před uveřejněním podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně oznamovatelů (respektive zveřejněním podle směrnice, která za ně podle čl. 5 odst. 6 označuje *zpřístupnění informací o porušení veřejnosti*) odpovídá tomu, že právě tyto formalizované podoby učinění oznámení představují *účinné, důvěrné a bezpečné kanály pro oznamování*, o nichž mluví již bod 3 preambule směrnice: *Jestliže byly v těchto oblastech zjištěny nedostatky při prosazování a oznamovatelé se nacházejí zpravidla v privilegovaném postavení, pokud jde o zveřejnění těchto porušení, je nutné **prosazování posílit zavedením účinných, důvěrných a bezpečných kanálů pro oznamování** a zajištěním toho, aby oznamovatelům byla poskytnuta účinná ochrana před odvetnými opatřeními.* Preference použití těchto relativně uzavřených kanálů před zveřejněním také lépe zohledňuje zájmy zaměstnavatelů, jimž dávají příležitost problém zjistit a vyřešit, aniž by utrpěla jejich veřejná pověst či zájmy dalších zainteresovaných subjektů, jak o tom mluví bod 33 preambule: *Mimoto je nutné chránit zveřejnění s přihlédnutím k demokratickým zásadám, jako je transparentnost a odpovědnost, a základním právům, jako je svoboda projevu a svoboda a pluralita sdělovacích prostředků, a současně zajistit rovnováhu mezi zájmem zaměstnavatelů, pokud jde o řízení jejich organizace a ochranu jejich zájmů, na jedné straně a zájmem veřejnosti týkajícím se ochrany před újmou na straně druhé, a to v souladu s kritérii stanovenými v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.* Bod 67 preambule pak zveřejnění chápe jako možný zásah do zájmů zaměstnavatele, odůvodněný však typicky jeho pomalou reakcí na předchozí učinění interního oznámení: *Vzhledem k potřebě rychle vyřešit problém, který je předmětem oznámení, jakož i **potřebě zabránit zbytečnému zveřejnění informací**, by k přijetí následných opatření a k poskytnutí zpětné vazby mělo dojít v přiměřené lhůtě.* [obdobnou logiku sleduje čl. 15 odst. 1 písm. a) směrnice i výše citovaný § 7 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o ochraně oznamovatelů].

[52] Žalobkyně však nenamítá, že by v jejím případě nastala některá z tří situací odůvodňujících použití uveřejnění podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně oznamovatelů; naopak již tři dny poté, co výsledky auditu sdělila na poradě SÚKL (a zároveň až den po zrušení svého služebního poměru) učinila zákonem předpokládané externí oznámení podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně oznamovatelů, aniž by uváděla, že jí cokoli bránilo učinit to již dříve. Netvrdí tedy, že by ke sdělení na poradě přistoupila proto, že se včas nedočkala vyřízení oznámení; že by to pokládala za nutné pro zabránění bezprostřední újmě; nebo se cítila ohrožena v případě podání oznámení. Prostě jen ke své škodě zvolila takovou posloupnost kroků, která jí nemohla poskytnout ochranu zákona před zrušením služebního poměru.

[53] Bylo přitom volbou samotné žalobkyně, že zjištěné problémy neoznámila nejprve postupem podle zákona o ochraně oznamovatelů, který by ji od okamžiku přijetí ochránil před případnými odvetnými opatřeními. Namísto toho zvolila formu sdělení na poradě SÚKL, která ji před případnou nelibostí nadřízených ochránit nemohla, přestože si musela být vědoma své nejisté pozice státní zaměstnankyně ve zkušební době.

[54] Lze tedy uzavřít, že zrušení služebního poměru žalobkyně, jež jí bylo oznámeno již dne 20. 12. 2023, nelze pokládat za odvetné opatření ve smyslu § 4 zákona o ochraně oznamovatelů, neboť k němu došlo již předtím, než žalobkyně učinila oznámení podle § 7 téhož zákona. Úvaha městského soudu, která je za možné odvetné opatření označuje, je tedy chybná, a jeho rozsudek je třeba zrušit pro nesprávné posouzení právní otázky.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[55] NSS shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm je městský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku, tedy že zrušení služebního poměru žalobkyně, jež jí bylo oznámeno již dne 20. 12. 2023, nelze pokládat za odvetné opatření ve smyslu § 4 zákona o ochraně oznamovatelů.

[56] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. října 2025

L. S.

Pavel Molek v. r.
předseda senátu