



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **Mgr. J. B.**, zast. JUDr. Kristiánem Lékem, advokátem se sídlem Seifertova 2919/12, Praha, proti žalovaným: **1) vláda České republiky**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha, a **2) Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 1. 2024, č. j. 11 A 142/2023-44,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaným **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“); tímto usnesením městský soud odmítl žalobu ze dne 20. 12. 2023, kterou se stěžovatel domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který (podle petitu) spatřoval ve vztahu k:

- žalovanému 1) „*ve schválení systemizace usnesením č. 875 ze dne 22. 11. 2023 podle návrhu systemizace č. j. OVA 1023/23, a to v rozsahu, ve kterém se týkal zrušení odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti*“, a

- žalovanému 2) „*ve vydání služebního předpisu státního tajemníka v Ministerstvu spravedlnosti č. 11/2023, č. j. MSP-77/2023-ORLZ-ORG/2, ze dne 11. 12. 2023, a to v rozsahu, ve kterém se týkal zrušení odboru insolvenčního a soudních znalců Ministerstva spravedlnosti*“.

[2] Stěžovatel se soudní ochrany domáhal jako ředitel odboru insolvenčního a soudních znalců na Ministerstvu spravedlnosti, přičemž vycházel z toho, že je pod ochranou podle směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. 10. 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „směrnice 2019/1937“), resp. zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (dále též „zákon o ochraně oznamovatelů“). To, že má postavení oznamovatele podle uvedeného zákona stěžovatel dokladoval vyrozuměním pověřené osoby ze dne 20. 12. 2023, sp. zn. 2/2023-OZNV-VOPJ/101, o posouzení důvodnosti svého oznámení podle § 12 odst. 3 zákona o ochraně oznamovatelů, kterým dne 21. 12. 2023 doplnil žalobu.

[3] S ohledem na potřebu preventivní ochrany před odvetným opatřením podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů, které není rozhodnutím dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), stěžovatel dovozoval obecnou přípustnost své zásahové žaloby směřující jednak proti systemizaci schválené vládou České republiky [žalovaný 1]), jednak proti služebnímu předpisu vydanému státním tajemníkem, který stanovil změnu organizační struktury Ministerstva spravedlnosti [žalovaný 2]); viz výše. Podle stěžovatele se totiž – právě v kontextu právní úpravy ochrany oznamovatelů – neuplatní závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, a to rozsudku ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, a navazujícího rozsudku ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ads 423/2019-70, č. 4088/2020 Sb. NSS, podle nichž nelze samostatně přezkoumat systemizaci a změnu organizační struktury ve smyslu § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“).

[4] Součástí žaloby stěžovatel učinil i návrh na předběžné opatření, kterým se domáhal, aby žalovanému 2) městský soud uložil – zdržet se vydání rozhodnutí, které by směřovalo k odvolání stěžovatele z jeho služebního místa, a aplikace systemizace služebních míst účinné od 1. 1. 2024 ve vztahu k odboru, jehož byl ředitelem.

2. Rozhodnutí městského soudu

[5] Městský soud žalobu odmítl s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože dospěl k závěru, že stěžovatelem žalované jednání nemůže být vzhledem ke své povaze „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s.

[6] V odůvodnění vyšel městský soud z toho, že není splněna podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu, neboť systemizace ani služební předpis stanovící změnu organizační struktury nesměřují přímo proti stěžovateli – ten jimi není zkrácen na svých právech. Podle městského soudu se jedná o obecné interní akty, jakkoli z nich může být patrné, že jejich přijetí se dotkne stěžovatelových práv. K tomuto dotčení jsou ovšem nezbytné další kroky, a to zejména přijetí rozhodnutí ve věci služby. Teprve tento akt bude individualizovaný vůči stěžovateli

pokračování

a může být oním odvetným opatřením ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů a směrnice 2019/1937. Proti rozhodnutí ve věci služby se stěžovatel bude moci bránit odvoláním a následně žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., jak vyplývá ze stávající judikatury NSS (zejm. rozsudku č. j. 8 Ads 301/2018-45).

[7] Tato judikatura dle přesvědčení městského soudu dopadá i na nyní posuzovanou věc. Navíc odvolání proti rozhodnutí ve věcech služby, které by mohlo mít znaky odvetného opatření, lze na návrh odvolatele přiznat odkladný účinek (§ 168 odst. 3 zákona o státní službě); odkladný účinek lze přiznat i následné žalobě (§ 73 s. ř. s.). Tím je naplněno právo stěžovatele jako státního zaměstnance na přístup k soudu a je též naplněna ochrana před odvetným opatřením ve smyslu směrnice 2019/1937 – srov. čl. 21 odst. 6 a bod 96 odůvodnění, jichž se stěžovatel dovolával v žalobě. V ní stěžovatel upozornil rovněž na úpravu v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), a „lepší“ postavení oznamovatelů v běžných pracovněprávních vztazích, v nichž lze vydat předběžné opatření ještě před zahájením řízení, což městský soud připustil, avšak připomněl, že v takovém případě civilní soud zároveň uloží žalobci, aby ve stanovené lhůtě podal návrh na zahájení řízení, jinak předběžné opatření zanikne [§ 77 odst. 1 písm. a) o. s. ř.]. Ani v civilním řízení tudíž nemůže běžný zaměstnanec navrhnout vydání předběžného opatření, které by znemožnilo zaměstnavateli ukončit jeho pracovní poměr. V takovém případě by totiž nemohl zaměstnanec dostát povinnosti podat návrh na zahájení řízení – jeho pracovní poměr by nebyl ukončen, tudíž by se proti tomuto ukončení ani nemohl bránit. A proti samotnému rozhodnutí zaměstnavatele o organizačních změnách se bránit nelze (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2002, sp. zn. 21 Cdo 1105/2001, a navazující judikaturu).

[8] Na závěr městský soud konstatoval, že žalobu odmítl bezprostředně po jejím podání, a proto nerozhodoval o stěžovatelově návrhu na vydání předběžného opatření; pozn. NSS – stěžovatel vzal v den rozhodnutí městského soudu svůj návrh zpět s odůvodněním, že ztratil význam, neboť tentýž den (2. 1. 2024) si převzal rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu spravedlnosti ze dne 27. 12. 2023, č. j. MSP-271/2023-ORLZ-ST/2, kterým byl odvolán ze služebního místa a zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalovaných

[9] V kasační stížnosti proti odmítavému usnesení městského soudu stěžovatel uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Materiálně stěžovatel v zásadě navázal na svoji dosavadní argumentaci vycházející z toho, že závěry výše uvedené judikatury NSS k systemizaci a změně organizační struktury se nemohou uplatnit v kontextu zákona o ochraně oznamovatelů, který zakazuje, aby byl oznamovatel vystaven odvetným opatřením.

[10] Právě systemizaci a na ni navazující zrušení svého odboru na Ministerstvu spravedlnosti považoval stěžovatel za poslední ze série odvetných opatření, které vůči němu byly učiněny ze strany politického vedení Ministerstva spravedlnosti (především náměstka

Antonína Stanislava). Těsně před Vánocemi podanou žalobou se proto domáhal preventivní ochrany, jež by měla oznamovatelům náležet; to se ovšem nestalo a všechny kroky, které stěžovatel v žalobě předvídal, se nakonec na počátku ledna 2024 uskutečnily – došlo ke zrušení stěžovatelova odboru, jakož i k odvolání stěžovatele a postavení mimo službu. Stěžejní závěr, na kterém stojí argumentace městského soudu, vychází z toho, že teprve zrušení odboru, resp. odvolání stěžovatele, tj. rozhodnutí ve věci služby, je odvetným opatřením, které je možno napadnout samostatnou žalobou. S tím stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje a tvrdí, že již systemizace může být odvetným opatřením. Připomněl, že odvetná opatření jsou v § 4 zákona o ochraně oznamovatelů i v čl. 19 směrnice 2019/1937 definována dosti široce s uvedením demonstrativního výčtu. Dle stěžovatele je proto logické, že pokud by soud dospěl k závěru, že systemizace byla účelově přijata k „odstranění“ konkrétní osoby, muselo by se jednat o odvetné opatření. V opačném případě by totiž odvetným opatřením nemohlo být ani navazující rozhodnutí ve věci služby, neboť to je pouhým formálním uvedením systemizace do reality.

[11] Příslušná ustanovení zákona o ochraně oznamovatelů je nutno číst ve světle směrnice 2019/1937, kterou tento zákon implementoval a která garantuje preventivní ochranu (čl. 21 odst. 6 a bod 96 odůvodnění); tuto ochranu lze podle stěžovatele poskytnout jediné prostřednictvím zásahové žaloby ve spojení s návrhem na předběžné opatření. Jakkoli jsou systemizace i navazující organizační změny formálně obecnými interními akty, ve skutečnosti jsou podle stěžovatele tyto akty zaměřeny přímo proti němu s cílem přímo zkrátit jeho práva (v důsledku nich došlo přímo ke zrušení pozice stěžovatele, který byl zbaven pozice ředitele, svého týmu a jakéhokoli vlivu na agendu insolvenční a soudních znalců). Závěrem, v reakci na argumentaci městského soudu stran ochrany běžných zaměstnanců, stěžovatel uvedl, že zaměstnanec sice nemůže napadnout samotné organizační změny, ale *„pokud podá předběžné opatření ve výpovědní době, efektivně se může domoci vydání soudního rozhodnutí, které ochrání jeho pracovní poměr před ukončením“*. O to se pokusil i stěžovatel jako státní zaměstnanec v režimu zákona o státní službě, avšak městský soud mu ochranu neposkytl, protože porušil ústavní garanci rovnosti ve spojení s právem na přístup k soudu.

[12] Žalovaní ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že stěžovatel stejně jako v žalobě vychází z toho, že systemizace a služební předpis zasahují do jeho práv a tvrdí, že jde o odvetná opatření proti jeho osobě. To žalovaní odmítají. Ve shodě s městským soudem vycházejí z nemožnosti samostatného soudního přezkumu systemizace a navazujícího služebního předpisu; nejde o zásah vůči jednotlivým zaměstnancům, nýbrž o zajištění efektivního chodu státu a plnění jeho agend. Tak tomu bylo i v případě agendy stěžovatele, kdy se jednalo o komplexní změnu a rozřazení i dalších míst státních zaměstnanců a zaměstnanců k výkonu v nově vzniklých odborech v oblasti znalecko-tlumočnické a v oblasti insolvenční. Vedle toho žalovaní poznamenali, že systemizace ani změna organizace nebyla vyvolána oznámením podaným stěžovatelem, protože veškeré kroky, které systemizaci předcházely, byly provedeny dříve. Navíc měl stěžovatel možnost podat opravný prostředek v rámci řízení ve věcech služby k nejvyššímu státnímu tajemníkovi, jíž také využil. Žalovaní proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté NSS přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Jádrem sporu je otázka zákonnosti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatele v souladu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s odůvodněním, že není splněna podmínka řízení, neboť jím napadená systemizace a na ni navazující služební předpis stran změny organizační struktury Ministerstva spravedlnosti – konkrétně zrušení odboru insolvenčního a soudních znalců – nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., který stanoví: *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*

[16] Z citovaného ustanovení s. ř. s. jsou jasně patrné základní podmínky pro to, zda určitý úkon veřejné správy vůbec může být pojmově nezákonným zásahem – jde zejména o přímost zkrácení na právech, jakož i o přímost samotného zásahu. Obě podmínky se v praxi prolínají a vyznívají jednoduše tak, že nezákonným zásahem z povahy věci nemohou být takové úkony správního orgánu, které nepůsobí přímo proti konkrétní osobě, nejsou dostatečně individualizované, nýbrž obecné. Za takové situace, i kdyby byla tvrzení této osoby (žalobce) pravdivá, musí soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu chybějící podmínky řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu; srov. metodologii postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby, jak ji vymezil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, na jehož závěry navázala další judikatura (i když rozsudek rozšířeného senátu byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387, nikoli ovšem z důvodu vymezené metodologie, nýbrž chybné interpretace žalobních lhůt); např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS, ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, ze dne 29. 8. 2018, č. j. 8 Afs 98/2018-52, č. 3793/2018 Sb. NSS, ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 As 107/2020-85; a ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 172/2021-26.

[17] V těchto intencích postupoval též městský soud a stěžovatelem podanou zásahovou žalobu odmítl, aniž ji věcně projednal, protože v souladu s dosavadní judikaturou dospěl k závěru, že systemizace a služební předpis, které stěžovatel napadal, jsou svým obsahem

obecné – mají povahu interního organizačního aktu, u něhož nelze považovat za splněnou podmínku přímého zkrácení na právech; viz již výše v rekapitulaci zmíněný rozsudek č. j. 8 Ads 301/2018-45, v jehož odůvodnění (bod [50]) NSS uvedl:

„Zákon o státní službě nestanoví, že by již schválení systemizace nebo organizační struktury samo o sobě vedlo k zásahu do práv a povinností konkrétního zaměstnance, například tak, že by již těmito úkony docházelo ke změně jeho služebního zařazení. Ostatně by to nebylo dost dobře ani možné, neboť jde o obecné interní organizační akty, tedy akty dopadající na předem neurčitý okruh adresátů. Na tom nemůže změnit nic ani argumentace stěžovatele, že v některých případech lze již z těchto aktů zjistit, kterých konkrétních osob v daném čase, se bude tento akt týkat. Obecnost je totiž dána tím, že subjekty regulace jsou vymezeny definičními znaky a nikoliv určením (výčtem) jejich prvků, přičemž obecnost nemůže změnit ani to, že se týká jen určitého počtu subjektů práva (srovnej obdobně například nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 50/02). Obecnosti tak například nepozbývá právní předpis jen tím, že reguluje chování v čase určitého subjektu, který je však vymezen obecnými znaky (například prezident republiky, předseda vlády nebo ministr zemědělství). Obdobně v případě systemizace a organizační struktury bude někdy možné určit konkrétní osoby, jichž se dotkne.“ (důraz přidán NSS).

[18] To platí *mutatis mutandis* také pro nyní posuzovaný případ stěžovatele. Ten ostatně ani v kasační stížnosti nepopírá, že systemizace a navazující změna organizační struktury služebního úřadu podle § 17 a § 19 zákona o státní službě jsou formálně obecnými interními akty, avšak současně tvrdí, že materiálně míří přímo proti němu s cílem jeho práva přímo zkrátit. Tuto argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za vnitřně rozpornou, a proto nedůvodnou. Pokud jsou systemizace a změna organizace interními organizačními akty mající obecnou povahu – míří na řádné fungování veřejné správy jako celku, nemohou mířit též na konkrétní osoby, tj. na stěžovatele, jakkoli lze připustit, že v daném čase byla jeho osoba určitelná. Rušil-li se odbor insolvenční a soudních znalců (za současného zřízení odboru insolvenčního a odboru soudních znalců a tlumočnicků), bylo pravděpodobné, že se tato změna stěžovatele jako tehdejšího ředitele rušeného odboru dotkne. Nicméně pořád platí, že se jednalo o změnu, u níž byly subjekty regulace určeny obecnými znaky, nikoli konkrétně, jak podrobně popsal osmý senát NSS v citovaném rozsudku č. j. 8 Ads 301/2018-45, v němž stěžovatele z hlediska soudní ochrany odkázal až na následné rozhodnutí ve věcech služby.

[19] Teprve tímto rozhodnutím dochází ke zkrácení práv stěžovatele, který má možnost podat odvolání potažmo žalobu proti rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 65 s. ř. s. Tím je dostatečně zajištěna soudní ochrana stěžovatele zahrnující i posouzení systemizace a změny organizační struktury jakožto závazných pokladů podle § 75 odst. 2 s. ř. s.; srov. v podrobnostech rozsudek č. j. 4 Ads 423/2019-70, v němž čtvrtý senát NSS provedl věcný přezkum uvedených podkladových aktů v případě, kdy byl podle § 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě odvolán ze služebního místa představeného náměstek v Ministerstvu zemědělství s tím, že předmětem přezkumu bylo posouzení, zda jde o akty schválené zákonným způsobem, zda sledovaly legitimní cíl a zda existovaly konkrétní okolnosti svědčící o účelovosti zvoleného postupu či o šikanózním nebo diskriminačním jednání služebního orgánu.

pokračování

[20] S takto nastaveným systémem soudního přezkumu, včetně jeho rozsahu, souhlasí rovněž pátý senát NSS a na rozdíl od stěžovatele nevidí důvod na závěrech zmíněné judikatury cokoli měnit. Stěžovatel coby ředitel zrušeného odboru Ministerstva spravedlnosti, který byl posléze odvolán ze služebního místa představeného [§ 60 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě] a současně zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů [§ 62 odst. 1 zákon o státní službě], má, resp. měl v zásadě stejnou možnost obrany jako odvolaný náměstek v Ministerstvu zemědělství, jehož kauza dala vzniknout zmíněným klíčovým rozhodnutím NSS, tzv. „*leading cases*“, jež městský soud následoval, a stěžovatele správně odkázal až na navazující rozhodnutí ve věci služby a odvolání proti němu (čehož měl stěžovatel využít, jak uvedl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti).

[21] Stručně shrnuto: systemizace ani navazující služební předpis přinášející konkrétní organizační změnu – zde v Ministerstvu spravedlnosti v podobě zrušení stěžovatelova odboru (a zřízení dvou odborů nových) – nejsou individuálně cílené akty, ale obecné akty organizační povahy, u nichž nejsou splněny klíčové podmínky v podobě zaměření vůči jednotlivci a zkrácení na právech. K tomu, aby byl stěžovatel „*zkrácen na svých právech*“, jak předpokládá § 82 s. ř. s., je potřeba vydat rozhodnutí ve věci jeho služby, v rámci jehož soudního přezkumu lze potom přezkoumat i tyto organizační akty. To odpovídá rovněž subsidiaritě zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí, která hraje v systému žalob podle s. ř. s. ústřední roli, zatímco nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) hrají roli pomocného prostředku a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (srov. body [17] a [18] odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[22] Účastník řízení si nemůže vybírat, jaký žalobní typ by byl pro něj výhodnější a jaký nakonec využije (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS). Právě o takový výběr však stěžovateli ve výsledku jde, neboť podle jeho názoru je zásahová žaloba vhodnější prostředek, resp. prostředek, který konvenuje nutnosti preventivní ochrany stěžovatele coby oznamovatele podle zákona o ochraně oznamovatelů.

[23] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje toto postavení stěžovatele v obecné rovině, nicméně považuje za vhodné poznamenat, že oznámení stěžovatele ve smyslu zákona o ochraně oznamovatelů posoudila příslušná osoba, a sice JUDr. Jiří Kapras, Ph.D., ředitel odboru střetu zájmů a boje proti korupci; z jeho vyrozumění ze dne 20. 12. 2023, sp. zn. 2/2023-OZNV-VOPJ/101, se podává, že důvodnost oznámení stěžovatele ze dne 21. 11. 2023 shledal ve vztahu k protiprávnímu jednání v období let 2015 a 2016, kdy mělo na Ministerstvu spravedlnosti docházet u zkoušek insolvenčních správců k porušování zákona, nikoli ve vztahu k systemizaci a vydání služebního předpisu, proti nimž stěžovatel svojí zásahovou žalobou brojí. Ostatně 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.

[24] Naznačenou časovou souslednost, jakož i příčinnou souvislost neboli kauzální nexus (vztah mezi příčinou a následkem), předpokládá také zákon o ochraně oznamovatelů – viz § 4 odst. 1, který zní: „*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*

- a) *rozvázání pracovního poměru nebo neprodloužení pracovního poměru na dobu určitou,*
- b) *zproštění výkonu služby, zařazení mimo výkon služby nebo skončení služebního poměru,*
- c) *zrušení právního vztahu založeného dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti,*
- d) *odvolání z místa vedoucího zaměstnance nebo ze služebního místa představeného,*
- e) *uložení kárného opatření nebo kázeňského trestu,*
- f) *snížení mzdy, platu nebo odměny nebo nepřiznání osobního příplatku,*
- g) *přeložení nebo převedení na jinou práci nebo na jiné služební místo,*
- h) *služební hodnocení nebo pracovní posudek,*
- i) *neumožnění odborného rozvoje,*
- j) *změna pracovní nebo služební doby,*
- k) *vyžadování lékařského posudku nebo pracovnělékařské prohlídky,*
- l) *výpověď nebo odstoupení od smlouvy, nebo*
- m) *zásah do práva na ochranu osobnosti“ (důraz přidán NSS).*

[25] Citované ustanovení zákona o ochraně oznamovatelů obecně definuje pojem odvetné opatření a zároveň uvádí i příklady jednotlivých odvetných opatření pod písm. a) až m). Není pochyb, že jde o výčet demonstrativní, a jako odvetné opatření tedy může být posouzeno i jednání jiné, v zákoně výslovně neuvedené. Na to poukázal stěžovatel v kasační stížnosti, v níž však přehlíží shora uvedenou časovou souslednost, svoji argumentaci vede spíše v obecném směru svého postavení jako oznamovatele a tvrdí, že pokud by soud dospěl k závěru, že systemizace byla schválena účelově k „odstranění“ konkrétní osoby, jednalo by se o odvetné opatření. Tento názor NSS nesdílí, jak je patrné z dosavadní argumentace, k níž lze doplnit, že projednatelnost žaloby není možné odvíjet od posouzení její důvodnosti.

[26] Nejvyšší správní soud tak trvá na tom, že odvetným opatřením nemůže být schválena systemizace (ani organizační změna), nýbrž až rozhodnutí ve věcech služby; teprve tento akt je dostatečně individualizovaný a schopný zkrátit stěžovatele na jeho právech, což potvrzuje i samotné znění § 4 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů. Z výčtu jednotlivých odvetných opatření je zřejmé, že jde vždy o opatření individuálně cílená, nikoli obecná jako v případě systemizace. Ta sama o sobě vůči stěžovateli neznamenal nic, byť do jisté míry předznamenala vydání rozhodnutí ve věcech služby, jímž byl stěžovatel odvolán ze služebního místa představeného a zařazen mimo výkon služby. Toto rozhodnutí podle okolností již odvetným opatřením být může, což výslovně předvídá také demonstrativní výčet v § 4 odst. 1 písm. b) a d) zákona o ochraně oznamovatelů. Nejde o žádné formální uvedení systemizace do reality, jak tvrdí stěžovatel, ale o důležitý a nezbytný krok učiněný

pokračování

vůči individuálně určenému jednotlivci; takový krok systemizace (ani služební předpis přinášející změnu organizace) z povahy věci přinést nemůže. A nic na tom nemění ani skutečnost, že stěžovatel podal oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů.

[27] K přijetí zákona o ochraně oznamovatelů došlo v České republice až v reakci na povinnou transpozici směrnice 2019/1937, kterou tento zákon zapracovává (§ 1). Jde o problematiku známou též pod pojmem *whistleblowing* (podle angl. hvízdát na píšťalku), jenž v obecnosti vystihuje situaci, kdy člen organizace (typicky zaměstnanec) podá oznámení, v němž upozorní na nezákonné, neetické nebo jinak škodlivé jednání této organizace (zaměstnavatele), a to s cílem ho napravit nebo odstranit negativní následky. Důležitá je kromě jiného ochrana oznamovatelů, resp. podmínky jejího poskytování, které upravuje zákon zejména v § 4 – § 7. Konkrétně v § 4 zákon o ochraně oznamovatelů vymezuje jednak obecnou definici odvetných opatření, jednak příklady odvetných opatření (odst. 1); dále také výslovně stanoví, že oznamovatel i některé jiné osoby nesmí být odvetnému opatření vystaveny (odst. 2).

[28] Nastavení definice odvetných opatření je poměrně široké, aby pokrylo co největší okruh možných postihů, které přibližuje jejich demonstrativní výčet (viz výše); tento výčet vychází z čl. 19 směrnice 2019/1937 s přizpůsobením českému právnímu řádu. Pokud jde o obecnou definici, ta vychází z čl. 5 odst. 11 směrnice 2019/1937, podle něhož se odvetnými opatřeními rozumí *„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“*. Z bodu (44) odůvodnění se přitom podává: *„Aby mohlo být nepříznivé zacházení považováno za odvetné opatření a aby z tohoto důvodu mohla oznamující osoba požívat právní ochrany, měla by mezi oznámením a nepříznivým zacházením s oznamující osobou, a to přímo či nepřímo, existovat úzká souvislost.“*

[29] Z toho je zřejmé, že limitem pro zákaz odvetných opatření je (neoprávněná) újma, aniž by bylo podstatné (na rozdíl od § 82 s. ř. s.), jestli ji způsobí jednání či opomenutí „přímé“ anebo „nepřímé“; tuto distinkci směrnice 2019/1937 neřeší, resp. smazává, avšak logicky trvá na tom, že zde existuje souvislost vůči oznamovateli, na kterou už NSS upozornil a která zde není a z povahy věci ani být nemůže. NSS v souladu s dosavadní judikaturou opakuje, že v případě systemizace i změny organizační struktury služebního úřadu nejde o jednání individuálně cílené vůči konkrétní osobě, nýbrž o obecné interní organizační akty, které nejsou s to bez dalšího zasáhnout do práv oznamovatele. Navenek se v praxi projeví zejména až tím, jaké konkrétní rozhodnutí ve věcech služby bude přijato, a teprve toto rozhodnutí má potenciál zasáhnout do práv oznamovatele – stěžovatele.

[30] To stěžovatel setrvale odmítá a požaduje již ochranu proti systemizaci a změně organizační struktury, a to prostřednictvím samostatné zásahové žaloby ve spojení s návrhem na vydání předběžného opatření. Jinou ochranu nepovažuje za účinnou a dovolává se v tomto kontextu čl. 21 odst. 6 směrnice 2019/1937, podle kterého platí, že oznamovatelé *„mají podle potřeby přístup k nápravným opatřením proti odvetným opatřením, včetně předběžných opatření, do ukončení soudního řízení, a to v souladu s vnitrostátním*

právem“. Právní východisko je obsaženo v bodě (96) odůvodnění, na který rovněž stěžovatel odkazoval: *„Pro oznamující osoby mají obzvláštní význam prozatímní prostředky nápravy do ukončení soudního řízení, jež může být zdlouhavé. Pro oblašující osoby by měla být zejména dostupná i předběžná opatření stanovená podle vnitrostátního práva k ukončení brozeb, pokusů o odvetná opatření nebo pokračujících odvetných opatření, jako je obtěžování, nebo k zabránění takovým formám odvetných opatření, jako je propuštění, jejichž zrušení může být po uplynutí dlouhé doby obtížné a která mohou jednotlivce finančně zničit, což je vyhlídka, která může potenciální oznamovatele vážně odrážet.“*

[31] Zjednodušeně řečeno, motivace oznamovatelů bude vyšší, bude-li jim poskytnuta vyšší procesní ochrana, která může být i prozatímního charakteru. Toho si byl vnitrostátní zákonodárce vědom. Vedle samotného zákona o ochraně oznamovatelů totiž přijal i zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (dále jen „změnový zákon“), v němž se snažil garantovat oznamovatelům onu vyšší formu ochrany před odvetnými opatřeními a vyrovnat jejich procesní postavení v případných soudních sporech; srov. v podrobnostech obecnou část (A.) důvodové zprávy k návrhu změnového zákona (sněmovní tisk č. 353/0, 9. volební období, od 2021, digitální repozitář www.psp.cz). Změnový zákon tak např. doplnil o. s. ř. v případě přeneseného důkazního břemene, které se užije i na spory v souvislosti s odvetným opatřením proti oznamovateli (§ 133a odst. 2), a upravil rovněž institut předběžného opatření, u něhož rozšířil výjimku z povinnosti složit peněžní jistotu ve věcech pracovních i na věci ochrany oznamovatele podle zákona o ochraně oznamovatelů [§ 75b odst. 3 písm. b)]. Úpravou institutu předběžného opatření, které lze navíc vydat ještě před samotným zahájením řízení, argumentoval stěžovatel už v žalobě a navázal na to i v kasační stížnosti; v ní vychází z toho, že postavení oznamovatelů v „klasickém“ pracovním poměru je právě díky úpravě předběžného opatření v o. s. ř. „lepší“ než postavení oznamovatelů ve služebním poměru.

[32] K tomu NSS konstatuje, že zákonodárce pamatoval nejen na osoby, které jsou v pracovním poměru a podléhají soukromoprávní úpravě (zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, o. s. ř.), ale také na osoby podléhající úpravě veřejnoprávní – viz (i) zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, (ii) zákon č. 361/2023 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a (iii) zákon o státní službě. Tato triáda zákonů upravuje právní poměry státních zaměstnanců, kteří vykonávají obrannou, bezpečnostní nebo administrativní činnost; tím je i stěžovatel, na kterého dopadá zákon o státní službě, jenž v § 168 odst. 2 obecně vychází z toho, že odvolání proti rozhodnutí vydanému v řízení ve věcech služby nemá odkladný účinek až na výjimky týkající se kárné odpovědnosti, rozhodnutí o odbytném, odchodném a o náhradě škody.

[33] Změnový zákon tyto výjimky nerozšířil, avšak nově (s účinností od 1. 8. 2023) stanovil, že *„na návrh odvolatele, který podal oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů, může odvolací orgán přiznat odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí, které by mohlo mít znaky odvetného opatření, nebo pozastavit jeho vykonatelnost“*; viz § 168 odst. 3 věta první zákona o státní službě. Nastoupení účinků rozhodnutí ve věcech služby, které má být z povahy věci rychlé, tedy zákonodárce umožnil odložit, resp. pozastavit v případě, že se jedná o oznamovatele, což bylo motivováno právě jeho specifickým postavením a požadavky směrnice 2019/1937; viz výše zmíněnou důvodovou zprávu návrhu změnového zákona; zde zejm. zvláštní část (B.), k části deváté, k čl. XII, k bodu 1: *„Účelem ustanovení je*

pokračování

zajištění výkonu služby oznamovatele do doby, než bude o odvolání rozhodnuto. Navrhované ustanovení představuje výjimku proti obecné úpravě a je odůvodněno specifickým postavením oznamovatele... Ochrana oznamovatele, který je státním zaměstnancem, nemá význam pouze pro daného jednotlivce, ale je velice významná i pro zvýšení motivace potencionálních oznamovatelů k podávání oznámení.“

[34] Nutno poznamenat, že následně může též soud rozhodující ve správním soudnictví přiznat odkladný účinek žalobě proti rozhodnutí ve věcech služby (§ 73 s. ř. s.) a vyloučeno není ani vydání předběžného opatření (§ 38 s. ř. s.). Tím je dostatečně naplněno právo na přístup k soudu, jak případně poznamenal městský soud, s nímž NSS souhlasí. Současně připomíná, že směrnice 2019/1937 požaduje „přístup“ k nápravným opatřením, a to včetně opatření prozatímních, jako je právě předběžné opatření anebo odkladný účinek, čemuž vnitrostátní zákonodárce dostál, jak bylo vysvětleno shora – a to jak ve vztahu k zaměstnancům v pracovním poměru, tak v poměru služebním. Jejich postavení v přístupu k soudní ochraně je srovnatelné a dílčí rozdíly jsou dány do jisté míry specifickým postavením osob spadajících pod zákon o státní službě – tento zákon rozšířil skupinu zvláštních zákonů upravujících působení zaměstnanců státu na služebním principu, což s sebou nese některé odlišné přístupy oproti smluvnímu principu, na němž je tradičně založen pracovněprávní vztah.

[35] Služební poměr je specifický tím, že zaměstnanec vykonává činnosti mocenského charakteru, tedy výkon veřejné správy, a je začleněn do organizační struktury státu, jenž vystupuje v nadřízeném postavení, což se projevuje mj. i tím, že „*nestanoví-li zákon jinak, v řízení ve věcech služby se postupuje podle správního řádu*“ (§ 160 zákona o státní službě). Subsidiarita správního řádu, včetně využití odvolacího řízení, se pak promítá i do způsobu ochrany práv oznamovatelů ve služebním poměru, u nichž „přístup“ k prozatímním prostředkům nápravy v průběhu odvolacího řízení, ani soudního přezkumu není vyloučen. To považuje NSS z hlediska požadavků směrnice 2019/1937, jakož i ústavního principu rovnosti v právech, včetně práva na soudní ochranu (čl. 1 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod), za podstatné, aniž by přitom vyvracel tvrzení stěžovatele ohledně efektivní soudní ochrany v případě pracovního poměru zaměstnance, pokud by podal návrh na předběžné opatření ve výpovědní době. Důležité je, že podobných účinků se „zrcadlově“ může domoci i stěžovatel jako státní zaměstnanec ve služebním poměru – a to právě přes shora zmíněnou možnost podat návrh na předběžné opatření, resp. odkladný účinek jak u žaloby podle § 65 s. ř. s., tak i předtím v případě odvolání proti rozhodnutí ve věcech služby.

5. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[37] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem od účastníka, který ve věci úspěch neměl. Úspěšným žalovaným však žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec běžné

administrativní činnosti v tomto řízení nevznikly, takže jim Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. května 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu