



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců Mgr. Andrey Veselé a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila ve věci

žalobkyně

Mgr. K. P., Ph.D., narozena X,
bytem X,
zastoupena JUDr. Viktorem Rossmannem, advokátem
se sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Praha 1

proti
žalovanému

Nejvyšší státní tajemník,
se sídlem Jindřišská 967/34, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2024, č.j. MV-74010-4/SR-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí Nejvyššího státního tajemníka ze dne 20. 6. 2024, č.j. MV-74010-4/SR-2024, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů ve výši 17 362,70 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Viktora Rossmanna, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2024, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví, č. j. MZDR 4407/2024-11/PER ze dne 3. 4. 2024, o určení právního vztahu, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.
2. Státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví jako příslušný služební orgán rozhodl ve věci určení trvání služebního poměru žalobkyně tak, že její služební poměr, skončený oznámením o zrušení služebního poměru ve zkušební době ze dne 18. 12. 2023, č. j. MZDR 36383/2023-1/ST, netrvá.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně v žalobě uvedla, že rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví ze dne 20. 9. 2023, č.j. MZDR 27167/2023-5/ST, byla přijata do služebního poměru na dobu určitou do 20. 9. 2024, a to s účinností od 21. 9. 2023, na služební místo vedoucího služebního úřadu – ředitelka Státního ústavu pro kontrolu léčiv se sídlem v Praze, v oborech služby: Finance, Zdravotnictví a ochrana zdraví, legislativa a právní činnost, Organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců, se služebním označením: vrchní rada a správa služebních vztahů státních zaměstnanců.
4. Dne 20. 12. 2023 obdržela od státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví Oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební lhůtě ze dne 18.12.2023, č.j. MZDR 36383/2023-1/ST, s tím, že služební poměr se zrušuje v souladu s § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě bez udání důvodu.
5. Jelikož podle Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2020, kterým se stanoví podrobnosti ke skončení služebního poměru ve znění 2. Aktualizace ze dne 13. 12. 2022 č. j. MV-102404-3/okv-2020 (čl. 7 a čl. 21) proti oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době nelze podat odvolání podle § 81 a násl. správního řádu, a možnou obranou proti právně vadnému oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době služebním orgánem je žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, žalobkyně dne 8. 2. 2024 podala ke státnímu tajemníkovi v Ministerstvu zdravotnictví žádost o určení právního vztahu dle ust. § 142 odst. 1 správního řádu. V této žádosti žalobkyně požadovala vydat rozhodnutí, kterým bude určeno, že její služební poměr trvá.

6. Rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví ze dne 3. 4. 2024, č.j.: MZDR 4407/2024-11/PER, bylo určeno, že služební poměr žalobkyně, skončený oznámením o zrušení služebního poměru ve zkušební době ze dne 18.12.2023, netrvá.
7. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, jež bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím Nejvyššího státního tajemníka.
8. Žalobkyně především uvedla, že si je vědoma toho, že služební poměr zásadně skončí zrušením služebního poměru služebním orgánem nebo státním zaměstnancem ve zkušební době z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu, nicméně že ani takové bezdůvodné ukončení služebního poměru nesmí být projevem svévole.
9. Ani možnost zrušit služební poměr ve zkušební době z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu neznamená, že takovým postupem nemůže dojít například k porušení zákazu diskriminace nebo rovnosti. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 376/2020-82, byť ten se týkal věci služebního poměru podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“), nikoliv podle zákona o státní službě.
10. Pokud jde o zneužití práva, jímž se obecně rozumí chování pozitivním právem zdánlivě dovolené, jímž má ovšem být dosaženo výsledku nedovoleného, aplikace tohoto institutu je v českém právním prostředí možná přesto, že tento institut v něm není zakotven explicitně.
11. K tomu žalobkyně poukázala na závěry Ústavního soudu, podle něhož situace, kdy konkrétní právní norma pojem zneužití práva neužívá, neimplikuje, že by v rámci takové právní úpravy ke zneužívání práva či jeho obcházení docházet nemohlo či že by samotné zneužití práva bylo nepostihnutelné (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 374/06 z 31. 10. 2007).
12. Také Nejvyšší správní soud dovodil, že „[z]neužitím práva je situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS z 10. 11. 2005). NSS na tento rozsudek navázal ve svém dalším rozhodnutí č. j. 10 Afs 289/2021-42 z 26. 4. 2022.
13. Žalobkyně je přesvědčena, že odkazem na zrušení služebního poměru bez uvedení důvodu došlo v jejím případě ke zneužití práva, a to zcela zásadním způsobem.
14. Ke zrušení služebního poměru žalobkyně došlo v přímé reakci na zjištění realizovaného auditu, které vedlo k rozhodnutí pověřit přijetím nápravných opatření interní auditorku, a také pověřit vedoucí právního oddělení přípravou trestního oznámení na neznámého pachatele.
15. Audit a jeho výsledky byly předmětem neobvyklého zájmu ze strany vedoucích zaměstnanců Ministerstva zdravotnictví a to již v souvislosti s jeho zadáním. Jmenovitě se jednalo o náměstka ministra zdravotnictví Mgr. J. D. a státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví.
16. Dne 18. 12. 2023 seznámila žalobkyně poradu vedení SÚKL s definitivní verzí realizovaného auditu. O dva dny později náměstek ministra zdravotnictví Mgr. J. D. a státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví předali žalobkyni předmětné oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

17. Žalobkyně poukázala na to, že při předávání agendy nově pověřenému řediteli jí nebyly kladeny jiné otázky, než týkající se forenzního auditu. Přebírající pouze zajímalo, kde je zpráva uložena, kdo k ní měl přístup, kdo s ní byl seznámen, kolik bylo výtisků apod. Dotazy na jinou rozpracovanou agendu nebyly položeny.
18. Předmětná auditní zpráva identifikovala aktivity v oblasti veřejných zakázek, které měly vést k předem vybranému dodavateli. Forenzní auditoři při šetření neukončené VZ25/2023 narazili na to, že zadávací dokumentace byla velmi podrobně vymezena, a pojali tak podezření na diskriminačně nastavené podmínky této veřejné zakázky, jež měla být financována z prostředků EU, prostřednictvím Národního plánu obnovy, viz: <https://nen.nipez.cz/profily-zadavatele-platne/detail-profilu/SUKL/uzavrenezakazky/p:puvz:query=25%2F2023/detail-zakazky/N006-23-V00028058>.
19. V návaznosti na toto zjištění žalobkyně rozhodla, že dojde ke zrušení veřejné zakázky, ale za účelem potvrzení či vyvrácení podezření, že nabídku podá jeden konkrétní uchazeč, byla veřejná zakázka ponechána v platnosti až do podání nabídek, přičemž došlo skutečně k podání jen jedné nabídky, a to zájemcem, který byl předem označen v jiném oznámení doručeném v poslední den lhůty pro podání nabídek (9.11.2023) na SÚKL. Tento vnější podnět namítal nestandardnost zadávací dokumentace v tom smyslu, že míří pouze na jeden konkrétní informační systém jednoho dodavatele.
20. Kromě toho auditoři identifikovali širší problémy při zadávání veřejných zakázek. Do vypsaných veřejných zakázek se neobvykle často přihlásil pouze jeden dodavatel, a to i v případech, kdy se soutěžil běžný tzv. spotřební materiál (např. hardware), přičemž v některých případech docházelo k vyloučení dalšího dodavatele pro nesplnění zadávací dokumentace. Auditní zpráva uváděla potřebu lepšího průzkumu trhu, auditorům se ovšem zdálo divné, že se do soutěží nikdo nehlásí, když na trhu je více společností se stejnými produkty. V auditní zprávě byly uvedeny i příklady, kdy byly přijaty jediné nabídky od uchazečů v nižší kategorii ve vztahu k „výrobci“, i když na trhu v ČR bylo více dodavatelů a ve vyšších kategoriích.
21. U těchto veřejných zakázek byla auditory vyslovena pochybnost, zda finanční prostředky byly vynaloženy hospodárně a efektivně a jestli v takových případech nemělo dojít ke zrušení těchto veřejných zakázek s pouhým jedním uchazečem.
22. Dalším významným bodem bylo zjištění ve věci pronájmu budovy v Benešovské ulici. Zde auditní zpráva hovořila o vyšší ceně nájemného za metr čtvereční (rozdíl činil asi 100 Kč/m²/měsíc) než je místně obvyklé. Celkové navýšení měsíčního nájemného tak představuje částku cca 220 000 Kč.
23. Uvedenou auditní zprávu SÚKL nejprve odmítal zveřejnit, následně byla dne 7. 2. 2024 zpřístupněna na webových stránkách Ministerstva zdravotnictví.
24. Dále žalobkyně v žalobě poukázala na vyjádření ministra zdravotnictví Vlastimila Válka, který podle tiskové zprávy Ministerstva zdravotnictví ze dne 20. 12. 2023 o zrušení služebního poměru žalobkyně uvedl, že působení žalobkyně jako ředitelky ústavu se výrazně rozchází s jeho představami a že žalobkyně nesplnila to, co měla za úkol, tedy zajistit efektivní fungování ústavu, jeho personální stabilizaci a zaměřit se na maximální aktivitu v otázce kvality, bezpečnosti a dostupnosti léčiv.

25. Obdobně v rozhovoru pro internetový zpravodajský server Novinky.cz ze dne 6. 2. 2024 pak ministr zdravotnictví uvedl, že vedení ústavu komunikovalo špatně nebo vůbec v záležitostech zajištění léků, dále že očekával, že hlavním klientem SÚKLu nebudou farmaceutické firmy, ale obyvatelé České republiky a že ochrana občanů nebyla jeho zásadní prioritou, a konečně že byt žalobkyně věděla, co se od vítěze výběrového řízení očekává a měla zkušební období půl roku, aby přesvědčila, zda je schopna to realizovat, za tři měsíce z toho neudělala nic.
26. Žalobkyně má za to, že z těchto tvrzení vyplývá, že ministr zdravotnictví opakovaně veřejně prezentoval různé důvody pro „odvolání“ žalobkyně, přičemž ty se v průběhu času měnily. Zdůraznila, že po celou dobu trvání jejího služebního poměru nevyčetl jakákoliv pochybení a ani neměl žádné negativní připomínky ani státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví ani ministr zdravotnictví, ani žádná jiná třetí osoba. Žádné negativní hodnocení neobsahuje ani služební posudek žalobkyně.
27. Dále žalobkyně v žalobě namítala, že Oznámení neobsahuje všechny podstatné náležitosti oznámení, tak jak jsou předepsány Přílohou č. 9 k Metodickému pokynu č. 1/2020. V Oznámení není dostatečně specifikován služební poměr, do něhož byla žadatelka přijata, tedy není řádně definováno označení oboru služby, služební označení a služební působiště. Oznámení proto není dostatečně určité.
28. Další žalobní bod spočíval v tvrzení, že Oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební lhůtě bylo učiněno v rozporu se zákonem č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů. Žalobkyně podala prostřednictvím vnějšího oznamovacího systému Ministerstva spravedlnosti zřízeného podle uvedeného zákona oznámení ve věci závěrů auditu popsaného výše. Zrušení služebního poměru žalobkyně ve zkušební lhůtě, je odvetným opatřením, které je zákonem zakázáno.
29. Oznámení podle zákona č. 171/2023 Sb. bylo ze strany Ministerstva spravedlnosti posouzeno jako odůvodněné, protože poskytnuté informace zakládají podezření, že popsané skutečnosti mohou naplňovat skutkovou podstatu trestného činu zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě nebo pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži. Ministerstvo spravedlnosti uzavřelo, že bude podán podnět orgánům činným v trestním řízení, které disponují zákonnými kompetencemi, aby prošetřily podezření, která vyplývají ze závěrů předmětné auditní zprávy.
30. Oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů učinila žalobkyně dne 21. 12. 2023, kdy je přesvědčena, že zákonná ochrana poskytovaná jí jakožto oznamovatelce, spočívající mimo jiné v zákazu ukončit s ní služební poměr, jí náleží i v tom případě, kdy předmětné oznámení bylo podáno až po převzetí oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební lhůtě ze dne 18.12.2023, č.j. MZDR 36383/2023-1/ST.
31. K tomu žalobkyně poukázala na ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně oznamovatelů, s tím, že užití výrazu „vykonával“ v úvodu tohoto ustanovení jednoznačně dokládá vůli zákonodárce, aby bylo za oznámení dle uvedeného zákona, považováno i oznámení učiněné po ukončení výkonu práce či obdobné činnosti a nejen v průběhu takového vztahu.
32. 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 mechanismů, případně externích mechanismů, a následně jim zajistit ochranu před možnými odvetnými opatřeními ze strany zaměstnavatelů a dalších subjektů.

33. Podstatné pro posouzení oznámení tedy není a nesmí být okamžik, ke kterému bylo učiněno, ale pouze to, zda jeho obsah splňuje zákonné vymezení, tedy zda se týká jednání, které a) má znaky trestného činu, b) má znaky přestupku, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, c) porušuje dotčený zákon, nebo d) porušuje jiný právní předpis nebo předpis Evropské unie v oblastech předmětným zákonem definovaných.
34. Žalobkyně je proto přesvědčena, že oznámením o zrušení služebního poměru ve zkušební lhůtě ze dne 18. 12. 2023, č.j. MZDR 36383/2023-1/ST, došlo ve vztahu k ní k porušení výše citovaných zákonných ustanovení.
35. Naproti tomu podle názoru žalovaného status oznamovatele vzniká až po oznámení nikoliv před ním. Zrušení služebního poměru ze zákona ve formě oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době proto není možné zvrátit na základě následného oznámení.
36. Tento výklad považuje žalobkyně za nesprávný, a to právě z důvodu použití výrazu „vykonával“ v ust. § 2 odst. 1 zákona č. 171/2023 Sb. Je zcela zřejmé, že vůlí zákonodárce bylo poskytnout ochranu oznamovateli i zpětně. Tomuto výkladu odpovídá i důvodová zpráva k předmětnému zákonnému ustanovení, dle které platí, že z hlediska osobní působnosti návrhu zákona není důležité, zda oznamovatel výše zmíněnou práci v okamžiku podání oznámení stále vykonává, či ji vykonával v minulosti.
37. Žalobkyně dále připomíná, že samotný zákon č. 171/2023 Sb., byl přijat v reakci na mezinárodní závazky a doporučení a zejména s ohledem na Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie a má za cíl chybějící prvky ochrany oznamovatelů doplnit do českého právního řádu a transponovat tak Směrnici. Přitom podle ust. čl. 39 věta pátá Směrnice, platí, že *Ochrana by měla být přiznána také osobám, jejichž pracovní poměr skončil...* I z této textace je zcela zřejmé, že výklad žalovaného je nesprávný.
38. V posuzované věci rovněž žalovaný odhlédl od bezprostřední časové souvislosti, kdy žalobkyně dne 18. 12. 2023 seznámila poradu vedení SÚKL s definitivní verzí realizovaného auditu a tedy sama k uvedenému datu nabyla vědomosti o možném protiprávním jednání a již 20. 12. 2023, tedy o pouhé dva dny později, obdržela od státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví Oznámením o zrušení služebního poměru ve zkušební době, datované dnem 18. 12. 2023. Žalobkyně tedy neměla čas na to, aby učinila oznámení podle zákona č. 171/2023 Sb. před učiněným odvetným opatřením. Výklad zaujatý žalovaným je tedy zcela zjevně v rozporu se zákonem. Je zřejmé, že ochrany podle tohoto zákona se musí dostat i osobě, vůči které je odvetné opatření učiněno bezprostředně potom, co zjistila existenci protiprávního jednání, aniž by měla možnost stihnout oznámení podat.
39. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, k čemuž odkázal na spisový materiál a na obsah napadeného rozhodnutí. Námitky uvedené v žalobě žalovaný náležitě vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí a považuje je za nedůvodné.

40. K tvrzené svévoli při rozhodování a zneužití práva služebním orgánem žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, konkrétně na str. 11-13. Zájem nadřízeného orgánu o audit, případně o auditní zprávu, nelze hodnotit jako protiprávní, neboť takový zájem plyne z povahy vztahu nadřízenosti a podřízenosti Ministerstva zdravotnictví a Státního ústavu pro kontrolu léčiv. Nadto žalobkyně v odvolání uváděla, že s auditní zprávou seznámila vedení Státního ústavu pro kontrolu léčiv, nikoliv tedy Ministerstvo zdravotnictví. Žalobkyně nezmínila jakýkoliv nátlak či snaha nadřízeného orgánu ovlivnit ji při jejím postupu v souvislosti s předmětným auditem.
41. Oznámení o skončení služebního poměru není rozhodnutím ve správním řízení o skončení služebního poměru, a tedy důvody, pro něž došlo ke zrušení služebního poměru, nejsou bez dalšího předmětem přezkumu, neboť ke zrušení služebního poměru ve zkušební době může dojít z jakéhokoliv důvodu či bez uvedení důvodu. Žalobkyní uváděná přímá reakce na zjištění realizovaného auditu nebyla v odvolacím řízení prokázána, což žalovaný blíže rozvádí v napadeném rozhodnutí. Samotné načasování zrušení služebního poměru žalobkyně je nicméně věcí služebního orgánu a není předmětem přezkumu.
42. K žalobkyní citovaným vyjádřením ministra zdravotnictví v médiích žalovaný uvedl, že vyjádření členů vlády nejsou a nemohou být žalovaným přezkoumávána, přičemž za ně není odpovědný ani služební orgán, ani žalovaný. Ani konstatování důvodů zrušení služebního poměru ve zkušební době ze strany ministra zdravotnictví nicméně nic nemění na tom, že je možné služební poměr ve zkušební době ukončit z jakéhokoliv důvodu, a to jak ze strany služebního orgánu, tak i ze strany státního zaměstnance.
43. K námitce žalobkyně, že oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době neobsahuje všechny náležitosti uvedené v příloze č. 9 metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 1/2020, kterým se stanoví podrobnosti ke skončení služebního poměru, žalovaný opakuje, že z předmětného oznámení zcela jednoznačně vyplývá, jaký služební poměr byl zrušen a jakým dnem skončil, přičemž o této skutečnosti není pochyb. Ačkoliv tedy nebyl využit vzor obsažený ve výše uvedeném metodickém pokynu, obsahuje předmětné oznámení podstatné náležitosti.
44. Ochrana oznamovatele se pak dle názoru žalovaného v případě skončení služebního poměru žalobkyně ve zkušební době neuplatní. Žalovaný setrval na svém výkladu § 2 odst. 1 zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, tedy že výklad ustanovení, kterým mimo jiné žalobkyně odůvodňovala možnost, aby tento zákon měl zpětné účinky i po učiněném oznámení, není možný. Uvedené ustanovení stanoví, kdo je oprávněn oznámení učinit, s tím, že to může být zaměstnanec, ale i bývalý zaměstnanec. Nicméně z něj neplyne, že by oznámení mělo vůči zaměstnavateli zpětné účinky, takže ochrana svědčí oznamovateli, jímž se osoba stane až po samotném učinění oznámení.
45. K odvetnému opatření taktéž může dojít až poté, co došlo k oznámení. Skončení služebního poměru ve zkušební době, tj. dnem 20. 12. 2023, které žalobkyně označuje jako přímou reakci na zjištění realizovaného auditu, však nelze shledat jako přímou reakci služebního orgánu, neboť nastalo před výše uvedeným oznámením protiprávního jednání podaným dne 21. 12. 2023.
46. Při jednání dne 16. 4. 2025 setrvali účastníci na svých skutkových i právních stanoviscích. Zástupce žalobkyně navrhuje, aby soud rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2024 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pověřená zástupkyně žalovaného navrhla zamítnutí žaloby.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III. Posouzení žaloby

47. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 soudního řádu správního), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
48. Žaloba je důvodná.
49. Soud především konstatoval, že mezi účastníky není sporu o skutkovém základu sporu, pročejž jej soud jen stručně rekapituloval jak ze žaloby, tak z obsahu správního spisu, jak byl žalovaným předložen.
50. Žalobkyně byla rozhodnutím státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví ze dne 20. září 2023, č.j. MZDR 27167/2023-5/ST, přijata do služebního poměru na dobu určitou s trváním do 20. září 2024 podle § 29 odst. 1 zákona o státní službě a s účinností od 21. září 2023 byla podle § 54 odst. 1 zákona o státní službě jmenována ve smyslu vyhlášeného výběrového řízení na služební místo vedoucího služebního úřadu - ředitelka Státního ústavu pro kontrolu léčiv se sídlem v Praze, v oborech služby:
- Finance,
Zdravotnictví a ochrana zdraví,
Legislativa a právní činnost.
Organizační věci státní služby a správa služebních vztahů státních zaměstnanců,
se služebním označením: vrchní rada, vedoucí služebního úřadu - ředitelka.
- Služební poměr je uzavřen na dobu určitou se zkušební dobou v délce 6 měsíců podle § 29 odst. 2 zákona o státní službě. Funkční období státního zaměstnance je dle § 54 odst. 1 zákona o státní službě 5 let. Služba bude vykonávána v Státním ústavu pro kontrolu léčiv se služebním působištěm v Praze.
51. Oznámením státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví ze dne 18. prosince 2023 č.j. MZDR 36383/2023-1/ST, byl zrušen služební poměr žalobkyně ve zkušební době ke dni doručení tohoto oznámení podle § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, a to v souladu s § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě bez udání důvodu. Služební poměr výše jmenované státní zaměstnankyni vznikl dne 21. září 2023 na základě rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví č.j. MZDR 27167/2023-5/ST ze dne 20. září 2023, kterým byla přijata do služebního poměru a jmenovaná na služební místo vedoucího služebního úřadu - ředitelka Státního ústavu pro kontrolu léčiv.
52. Proti tomuto oznámení žalobkyně brojila žádostí o určení právního vztahu dle ust. § 142 odst. 1 správního řádu, v níž požadovala vydat rozhodnutí, kterým bude určeno, že její služební poměr trvá.
53. O žádosti rozhodl státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví rozhodnutím ze dne 3. dubna 2024, č.j. MZDR 4407/2024-11/PER, tak, že se určuje, že služební poměr účastnice řízení, skončený oznámením o zrušení služebního poměru ve zkušební době ze dne 18. 12.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

2023, č. j. MZDR 36383/2023-1/ST, netrvá. Státní tajemník nepřisvědčit tvrzení žalobkyně, že oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době neobsahuje všechny podstatné náležitosti oznámení, s tím, že oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době obsahuje jak jméno, příjmení, datum narození, adresu trvalého pobytu a dále také identifikaci rozhodnutí o přijetí a jmenování na služební místo, jakožto jednoznačnou identifikaci služebního místa, tj. místa ředitelky Státního ústavu pro kontrolu léčiv; žalobkyni přitom v této době existovat právě jeden služební poměr a byla zařazena právě na jednom služebním místě.

54. Dále státní tajemník odmítl názor žalobkyně, že oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době lze označit jako odvetné opatření podle § 4 zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů, a tudíž měl být uvedený zákon aplikován ve vztahu k zákazu odvetného opatření. Státní tajemník nespatořoval příčinnou souvislost mezi žalobkyní tvrzenými skutečnostmi a skončením služebního poměru zrušením ve zkušební době, resp. příčinnou souvislost mezi existencí auditu, popř. jeho zjištěními a skončením služebního poměru účastnice řízení. Služební orgán v okamžiku doručení oznámení neměl žádnou informaci o tom, že podnět v rámci institutu whistleblowingu podán byl, resp. že podán bude, stejně tak neměl žádnou informaci o tom, co má být obsahem takového podnětu. Podstatné je, že ke zrušení služebního poměru žalobkyně došlo v rámci institutu zrušení služebního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu.
55. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně bránila odvoláním ze dne 11. 4. 2024, o němž rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.
56. K jednotlivým odvolacím námitkám žalovaný především uvedl, že oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době splňovalo náležitosti podle § 68 odst. 2 ve spojení s § 18 odst. 2 správního řádu. Oznámení o zrušení služebního poměru účastnice řízení fakticky obsahovalo označení služebního orgánu, identifikační údaje účastnice řízení (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu), uvedení dne skončení služebního poměru (ke dni doručení oznámení), byl v něm rovněž definován i služební poměr, který byl zrušen, a to specifikací rozhodnutí o přijetí do služebního poměru s uvedením čísla jednacího data vyhotovení a dne, ke kterému služební poměr vnikl. Rovněž bylo uvedeno, na jaké služební místo byla účastnice řízení jmenována, tj. služební místo vedoucí služebního úřadu – ředitelka Státního ústavu pro kontrolu léčiv. Podle žalovaného není pochyb, jaký služební poměr byl ve zkušební době, komu a kým zrušen výše uvedeným oznámením. Ačkoliv lze souhlasit, že oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době nebylo vyhotoveno přesně dle vzoru, který je v příloze č. 9 metodického pokynu č. 1/2020, není možné shledat jeho nesprávnost či protizákonnost.
57. Ohledně námitky o možném zneužití práva služebním orgánem žalovaný odkázal na ust. § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, podle něhož služební poměr státního zaměstnance může služební orgán i státní zaměstnanec skončit jeho zrušením bez uvedení důvodu, což v oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době ze dne 18. 12. 2024 služební orgán výslovně uvedl. Zájem nadřízeného orgánu o audit, případně o auditní zprávu, nelze hodnotit jako protiprávní, neboť takový zájem plyne z povahy vztahu nadřízenosti a podřízenosti Ministerstva zdravotnictví a Státního ústavu pro kontrolu léčiv. Žalobkyně své závěry o zneužití práva opírá o neobvyklý zájem ze strany vedoucích zaměstnanců Ministerstva zdravotnictví už při jeho zadání, tj. dne 12. 10. 2023, přičemž k

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

uvedenému účastnici řízení požadovala vyžádání komunikace k dotazu služebního orgánu k auditu a odpověď na něj, které byly odesílány datovými schránkami.

58. Žalovaný s odkazem na ust. § 52 věta druhá správního řádu aproboval neprovedení navrhovaných důkazů, s tím, že komunikace navržená účastnicí řízení, kterou však blíže nespecifikovala, ať již časovým obdobím či obsahem, kromě uvedení, že se mělo jednat o neobvyklý zájem ze strany zaměstnanců Ministerstva zdravotnictví, nejsou způsobilé prokázat zneužití práva služebním orgánem. Samotný zájem uvedených státních zaměstnanců v nadřízeném orgánu nemůže prokázat tvrzení účastnice řízení, že důvodem pro skončení jejího služebního poměru byla přímá reakce na zadání auditu či závěry auditní zprávy a její následný postup. Není zde uveden jakýkoliv nátlak či snaha nadřízeného orgánu ovlivnit účastnici řízení ve smyslu jejího postupu apod.
59. Dále podle žalovaného z tvrzení účastnice řízení, z příloh odvolání ani ze spisového materiálu nevyplývá, že by seznámení s výsledky auditu dne 18. 12. 2023, kdy byly závěry auditu představeny na poradě vedení Státního ústavu pro kontrolu léčiv, byly důvodem pro vyhotovení oznámení o skončení služebního poměru, resp. že by tento okamžik byl důvodem jejího skončení služebního poměru ve zkušební době. Účastnici řízení uváděné okolnosti nijak neprokazují, že by se na základě nich mohlo jednat o zneužití práva služebním orgánem - účastnice řízení uvádí, že seznámila vedení Státního ústavu pro kontrolu léčiv, nikoliv Ministerstvo zdravotnictví. Oznámení o zrušení služebního poměru převzala dne 20. 12. 2023, tedy dva dny před přípravou trestního oznámení. Tedy potvrzení těchto okolností není třeba, neboť nemají vliv na jiné posouzení skutečnosti, že služební poměr účastnice řízení skončil na základě oznámení o jeho zrušení ve zkušební době.
60. Nadto žalovaný poukázal na to, že Oznámení o skončení služebního poměru není rozhodnutím ve správním řízení o skončení služebního poměru, a tedy důvody, pro které byl služební poměr zrušen, nejsou bez dalšího předmětem přezkumu. Pokud by služební orgán přezkoumával detailně důvody skončení služebního poměru ve zkušební době, popíralo by to smysl ustanovení § 74 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě, neboť zrušení služebního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu by bylo rozhodováním služebního orgánu včetně jeho správního uvážení a nutnosti odůvodnění takového rozhodnutí a jeho důvodů. Možnost zrušit služební poměr ve zkušební době je dána služebnímu orgánu i státnímu zaměstnanci, a slouží k tomu, aby si obě strany mohly ověřit, zda jim bude služební poměr vyhovovat.
61. K argumentu žalobkyně o možnosti působení oznámení proti odvetným opatřením před podáním takového oznámení žalovaný uvedl, že zákon nestanovuje, že by mohlo být odvetné opatření učiněno *ex post* po tomto oznámení. Status oznamovatele vzniká až po oznámení nikoliv před ním. Služební orgán není oprávněn předjímat, že se kdokoliv oznamovatelem stane, ani že mu tato ochrana svědčí zpětně na základě pozdějšího oznámení. Před možnou ochranou nicméně musí předcházet oznámení, nikoliv pouhé domněnky, že k oznámení ze strany státního zaměstnance dojde. Zrušení služebního poměru ze zákona ve formě oznámení o zrušení služebního poměru ve zkušební době není možné zvrátit na základě následného oznámení a vzniku statusu oznamovatele. Oznámení účastnice řízení následovalo až po převzetí oznámení o skončení jejího služebního poměru ve zkušební době. Zde žalovaný odkázal odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 5/2024-36 ze dne 24. 5. 2024, ve kterém je v poslední větě bodu 23 uvedeno, že „odvetná opatření přitom z povahy věci nemohou předcházet, ale musí

následovat dříve učiněné oznámení.“ Odvetným opatřením se rozumí jednání nebo jeho opomenutí v souvislosti s prací nebo jinou obdobnou činností oznamovatele, které bylo vyvoláno učiněním oznámení. Pokud oznámení následovalo po skončení služebního poměru, nemohlo jej vyvolat.

62. Městský soud v Praze posoudil věc takto:

63. Předně soud neshledal důvodnou námitku nedostatečné určitosti Oznámení o zrušení služebního poměru ze dne 18. 12. 2023, jelikož neobsahuje všechny podstatné náležitosti, jak jsou předepsány Přílohou č. 9 k Metodickému pokynu č. 1/2020.

64. Zde soud zdůrazňuje, že pro posouzení účinků Oznámení o zrušení služebního poměru je relevantní to, zda odpovídá normám zákona č. 234/20214 Sb., který je pramenem práva v této věci. Zmíněný Metodický pokyn č. 1/2020 takovou povahu nemá a případný rozpor s ním nemůže sám o sobě založit nezákonnost Oznámení. Soud proto nehodnotil, zda toto Oznámení vyhovuje regulím metodického pokynu, ale zkoumal jeho obsah, a to co do srozumitelnosti, určitosti a přezkoumatelnosti.

65. V tomto směru pak soud považuje za podstatné to, že obsah Oznámení o zrušení služebního poměru ze dne 18. 12. 2023 je co do obsahu dostatečně srozumitelný a určitý, neboť je zřejmé, kdo je vyhotovil, koho se týká, čeho se týká a co z něj pro žalobkyni vyplývá. Přitom není sporu o tom, o jaký služební poměr žalobkyně v něm jde. K identifikaci zrušeného služebního poměru podle názoru soudu zcela dostačuje odkaz na předchozí rozhodnutí státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví ze dne 20. září 2023, č.j. MZDR 27167/2023-5/ST, kterým byla žalobkyně přijata do služebního poměru na dobu určitou s trváním do 20. září 2024 podle § 29 odst. 1 zákona o státní službě a s účinností od 21. září 2023 byla podle § 54 odst. 1 zákona o státní službě jmenována ve smyslu vyhlášeného výběrového řízení na služební místo vedoucího služebního úřadu - ředitelka Státního ústavu pro kontrolu léčiv se sídlem v Praze.

66. Ostatně ani žalobkyně v žalobě netvrdí, že by absence všech náležitostí vyžadovaných Metodickým pokynem č. 1/2020 znamenala, že není zřejmé, který služební poměr žalobkyně byl zrušen.

67. Následně se však soud ztotožnil s argumentací žalobkyně ohledně výkladu a použití norem zákona č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti se zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

68. Závěry žalovaného jsou postaveny na tom, že byl-li služební poměr žalobkyně zrušen ve zkušební době bez uvedení důvodu podle ust. § 74 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, pak je vyloučeno zkoumat, jaké skutečnosti k takovému zrušení vedly, neboť by to znamenalo přezkum důvodnosti zrušení, což však odporuje účelu a smyslu institutu zrušení služebního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu.

69. Tento závěr soud nesídlí.

70. Předně je třeba konstatovat, že v obecné rovině se normy zákona o ochraně oznamovatelů použijí i pro právní vztahy podle zákona o státní službě. Jednak ani jeden ze uvedených zákonů takové použití výslovně nevylučuje, jednak zákon o státní službě ve svém ust. § 168 odst. 3 na zákona o ochraně oznamovatelů výslovně odkazuje, ovšem především instituty zákona o ochraně oznamovatelů jsou koncipovány natolik široce, že nesporně obsáhnou i oblast vztahů založených zákonem o státní službě.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

71. Ochrana podle zákona č. 171/2023 Sb. se tedy nepochybně týká i osob ve státní službě.
72. Pokud pak jde speciálně o vztah mezi instituty zákona o ochraně oznamovatelů na straně jedné a institut zrušení služebního poměru ve zkušební době bez uvedení důvodu podle ust. § 74 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě, rovněž v této věci má soud za to, že použití zákona o ochraně oznamovatelů zde není vyloučeno.
73. Pokud tedy dojde k tomu, že osoba ve služebním poměru podle zákona o státní službě učiní oznámení podle ust. § 2 zákona o ochraně oznamovatelů, bude se na ni plně vztahovat ochrana před odvetnými opatřeními podle tohoto zákona, a to i v případě, že se jedná o služební poměr uzavřený se zkušební dobou. Samotná skutečnost, že by takový její služební poměr byl následně zrušen ve zkušební době, i bez uvedení důvodu, tak neznamená, že by byla zbavena ochrany oznamovatelů.
74. Pro opačný závěr neshledává soud žádný rozumný a přiměřený důvod. V projednávané věci proto konstatuje, že fakt, že služební poměr žalobkyně byl konstituován se zkušební dobou a že v této zkušební době byl postupem podle ust. § 74 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě zrušen, neznamená, že by se na žalobkyni nevztahovala ochrana podle zákona o ochraně oznamovatelů.
75. Dále se soud zabýval tím, zda je pro posouzení věci podstatná ta skutečnost, že žalobkyně své oznámení podle ust. § 2 zákona o ochraně oznamovatelů učinila až poté, kdy byl její služební poměr zrušen.
76. Zákon o ochraně oznamovatelů koncipuje ochranu oznamovatelů před odvetnými opatřeními, která mohou poškodit oznamovatele, jenž učinil oznámení podle ust. § 2 tohoto zákona. Zpravidla 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.
77. 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.
78. V projednávané věci přitom není sporu o tom, že důvodem pro oznámení podle ust. § 2 zákona o ochraně oznamovatelů ze strany žalobkyně byly výsledky auditu, o nichž žalobkyně referovala na poradě vedení Státního ústavu pro kontrolu léčiv dne 18. 12. 2023. Oznámení o zrušení jejího služebního poměru jí pak bylo doručeno dne 20. 12. 2023, přičemž datováno je dnem 18. 12. 2023.
79. Bez významu zde není ani to, že podle tvrzení žalobkyně se o výsledky auditu zajímalo vedení Ministerstva zdravotnictví, jmenovitě, námětek ministra Mgr. J. D. a státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví. Samotný tento fakt – a v tom soud dává za pravdu žalovanému – neznamená nic nestandardního či nelegálního, neboť Ministerstvo zdravotnictví je vůči Státnímu ústavu pro kontrolu léčiv v nadřízeném postavení a nepochybně má právo se o jeho činnost zajímat. Podstatná je však tato skutečnost z toho důvodu, že může nasvědčovat tomu, že osoby, jež měly vůči žalobkyni příslušnou pravomoc podle zákona o státní službě, takto získaly informace o možném chystaném oznámení podle zákona o ochraně oznamovatelů a snažily se tomu předejít zrušením služebního poměru žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

80. Přitom je třeba zdůraznit, že taková eventualita by byla (téměř) vyloučena tehdy, pokud by výsledky auditu byly prezentovány až poté, kdy by byl služební poměr žalobkyně zrušen. V projednávané věci je však časová souslednost opačná, a tedy možnost, že zrušení služebního poměru žalobkyně oznámením ze dne 18. 12. 2023 je odvetným opatřením podle ust. § 4 zákona o ochraně oznamovatelů, je odůvodněná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

81. Soud po přezkoumání věci dospěl k závěru, že žaloba byla podána v podstatné míře důvodně a proto zrušil napadené rozhodnutí žalovaného podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního a podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
82. V něm žalovaný znovu zhodnotí skutečnosti, jež předcházely zrušení služebního poměru žalobkyně a posoudí, zda mohlo jít o odvetné opatření podle zákona o ochraně oznamovatelů. Přitom důvodem k záporné odpovědi nemůže být ani prostá skutečnost, že služební poměr žalobkyně byl zrušen ve zkušební době, nadto bez uvedení důvodů, ani to, že oznámení podle ust. § 2 zákona o ochraně oznamovatelů učinila žalobkyně až poté, kdy jí bylo doručeno oznámení o zrušení jejího služebního poměru.
83. Bude proto na žalovaném, aby před rozhodnutím náležitě objasnil okolnosti, které vedly ke zrušení služebního poměru žalobkyně, k čemuž provede i nezbytné dokazování – a to i nad rámec toho, co je již obsaženo ve správním spise.
84. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn podle ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně měla ve věci úspěch a její náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 3000 Kč a jednak z odměny advokátovi za dva úkony právní služby (převzetí věci a podání žaloby) a ze související náhrady hotových výdajů podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024, a z odměny advokátovi za jeden úkon právní služby (účast na jednání) a ze související náhrady hotových výdajů zvýšené o sazbu daně z přidané hodnoty. Náhradu v celkové výši 17 362,70 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce JUDr. Viktora Rossmanna, advokáta.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha 16. dubna 2025

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.