



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **Mgr. et Mgr. et Mgr. I. B.**

bytem K. n. 539, P.

zastoupeného Mgr. Martinem Bílým, advokátem

sídlem Olivova 553/3, Ostrava

proti

žalované: **Kárná komise I. stupně zřízená v Ministerstvu vnitra České republiky**

sídlem Jindřišská 34, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím ve vydání žádosti o součinnost a poskytnutí podkladů adresované Kanceláři Státního tajemníka Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 5. 2018, čj. MV-22817-15/OSK-2018, žádosti o poskytnutí podkladů adresované odboru personálnímu Ministerstva zdravotnictví ze dne 28. 5. 2018, čj. MV-

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

22817-21/OSK-2018 a žádosti o poskytnutí podkladů adresované ředitelům krajských hygienických stanic ze dne 28. 5. 2018, čj. MV-22817-22/OSK-2018

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 2. 7. 2018 (po jejím upřesnění v podání ze dne 27. 8. 2018) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované ve věci žádostí vydaných žalovanou v souvislosti s podáním podnětu k zahájení kárného řízení vůči žalobci.
2. Žalobce navrhl, aby soud rozsudkem určil, že žádosti vydané kárnou komisí I. stupně zřízenou v Ministerstvu vnitra, jmenovanou náměstkem ministra vnitra pro státní službu v souvislosti s prověřováním podnětu k zahájení kárného řízení vůči žalobci, a to konkrétně žádost o součinnost a poskytnutí podkladů adresovaná Kanceláři Státního tajemníka Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 5. 2018, čj. MV-22817-15/OSK-2018, žádost o poskytnutí podkladů adresovaná odboru personálnímu Ministerstva zdravotnictví ze dne 28. 5. 2018, čj. MV-22817-21/OSK-2018 a žádost o poskytnutí podkladů adresovaná ředitelům krajských hygienických stanic ze dne 28. 5. 2018, čj. MV-22817-22/OSK-2018 (dále jen „**Výzvy**“), byly nezákonným zásahem.

II. Žaloba

3. Žalobce v podané žalobě uvedl, že je státním tajemníkem v Ministerstvu zdravotnictví, na něhož se vztahuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o státní službě**“). Žalobce konstatoval, že se neúřední cestou dozvěděl, že proti němu byl podán kárný podnět a *ad hoc* zřízena kárná komise I. stupně v sekci pro státní službu Ministerstva vnitra jmenovaná náměstkem ministra vnitra pro státní službu (dále jen „**žalovaná**“). Tato komise zasílá podle žalobce jeho podřízeným, nadřízeným i jiným osobám, činným v rámci státní správy, přípisy, obsahující pokyny k obstarávání důkazů proti žalobci. Žalobce přitom konkrétně poukázal na Výzvy, o nichž ví a které má k dispozici.
4. Žalobce doplnil, že nebylo vydáno žádné rozhodnutí (nelze tedy brojit proti nezákonnému rozhodnutí) a dokonce ani nebylo zahájeno kárné řízení, žalobce tedy nemůže hájit svá práva v probíhajícím řízení. Podle žalobce se tak jedná o faktický zásah správního úřadu, resp. jím *ad hoc* zřízeného kolegiálního orgánu - *ad hoc* kárné komise I. stupně do jeho práv žalobce, nadto pak zásah, který je způsobilý poškodit žalobce jak u

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

podřízených, tak u nadřízených, včetně vedoucích podřízených služebních úřadů (tj. ředitelů krajských hygienických stanic).

5. Dle žalobce jsou uvedené zásahy nezákonné, neboť odporují jak zákonu o státní službě, tak zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), jakož i právu na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce v tomto směru rozvedl, že kárné řízení je upraveno v § 94 a násl. zákona o státní službě. Podle § 94 v odst. 1 první věty zákona o státní službě kárné řízení zahajuje z moci úřední kárná komise na základě podnětu služebního orgánu. Subsidiárně se dle žalobce uplatní § 46 odst. 1 správního řádu, podle něhož je řízení z moci úřední zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi. Žalobce namítl, že v jeho věci mu zahájení řízení oznámeno nebylo. Podle žalobce *„teprve po zahájení řízení následuje ust. § 50 odst. 1 SŘ, které stanoví, že podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé“*.
6. Žalobce především namítal, že Výzvy odeslané žalovanou nesplňují požadavky dané ustanoveními § 137 – 139 správního řádu, upravujícími postup před zahájením správního řízení, naopak podle žalobce *„výslovně patří mezi podklady pro rozhodnutí dle ust. § 50 odst. 1 SŘ“*. Na tom dle žalobce ničeho nemění ani skutečnost, že žalovaná hovoří pouze o prověřování podnětu, neboť fakticky se jedná již o obstarání podkladů pro rozhodování. Žalobce byl přesvědčen, že pokud je podnět nedostatečný, je potřeba jej doplnit zákonnými prostředky, přičemž doplnění podnětu by měl provést především jeho podatel. Žalovaná se dle žalobce musí omezit na prostředky dokazování, které před zahájením řízení připouští správní řád. Žalobce doplnil, že předběžná informace ani zajištění důkazu nepřichází v posuzované věci v úvahu. Žalovaná nadto dle žalobce nezvolila ani odpovídající právní formu, když faktická žádost o zajištění důkazu nebyla provedena formou usnesení, navíc žalobce o těchto úkonech nebyl vyrozuměn podle § 138 odst. 3 správního řádu.
7. Žalobce odkázal na obsah Metodického pokynu náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 3/2016, kterým se stanoví podrobnosti kárné odpovědnosti státních zaměstnanců a kárného řízení, ze dne 12. 10. 2016, čj. MV-133585-1/OSK-2016 (dále jen „**Pokyn**“), který aprobuje aplikaci ust. § 50 odst. 1 správního řádu a rovněž stanoví, že kárné řízení zahajuje kárná komise prvního stupně na základě podnětu k zahájení kárného řízení (§ 94 zákona o státní službě), a to formou oznámení o zahájení kárného řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu. Pokyn se tedy dle žalobce nikterak neodchyluje od pravidel správního řádu a ukládá, aby kárná komise nejprve oznámila zahájení kárného řízení účastníkovi, poté teprve činila úkony kárného řízení a účastník tak měl možnost uplatnit v řízení svá práva. Žalobce poukázal na výčet práv účastníka správního řízení dle čl. 44 odst. 2 Pokynu s tím, že má také práva v tomto výčtu neuvedená, např. právo namítat podjatost jednotlivých členů

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

kárné komise. Všechna tato práva jsou nyní žalobci podle jeho tvrzení odepřena, když žalovaná mimo kárné řízení opatřuje podklady pro rozhodnutí, přičemž žalobce nemá právo se k uvedenému vyjádřit, namítat podjatost, předkládat vlastní návrhy, když ani neví, co je mu kladeno za vinu, atd. V uvedeném postupu žalované spatřoval žalobce nezákonný zásah, který významně zasahuje do jeho práv, a to včetně osobnostních. Popsaným postupem jsou mu dle žalobce upírána základní procesní práva, která by měl, pokud by dokazování probíhalo v zahájeném řízení. Žalovaná provádí dokazování a obstarává podklady v rozporu se správním řádem, tedy *de facto* obstarává důkazy za podatele podnětu, (ačkoli k podání podnětu stačí vyličení jednání, v němž je spatřováno porušení služební kázně tak, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným), podle žalobce lze mít důvodné pochybnosti o nestrannosti žalované.

8. Žalovaná podle žalobce zjevně zneužila svého postavení – mimo toho, že si své pravomoci stanovené mu zákonodárcem svévolně rozšířila, mohla v těch, po nichž žádala poskytnout příslušné dokumenty, vyvolat dojem, že pokud tak neučiní, budou sami za neposkytnutí vyžádaných dokumentů čelit kárnému řízení.
9. Také ustavení žalované považoval žalobce za účelové a porušující jeho veřejná subjektivní práva, zejména právo na spravedlivý proces. Žalobce poukázal na to, že rozhodnutím náměstka ministra vnitra pro státní službu byly jmenovány 2 *ad hoc* kárné komise I. stupně pro projednání konkrétních podnětů k zahájení kárného řízení, aniž by však byl služebním předpisem či jiným aktem nebo metodickým pokynem stanoven způsob výběru jejích členů a klíč pro přidělování věcí k projednání těmito kárnými komisím. Obě *ad hoc* kárné komise I. stupně byly dle žalobce zřízeny pro projednání kárných podnětů podaných na státní tajemníky, a to konkrétně státního tajemníka v Ministerstvu vnitra a státního tajemníka v Ministerstvu zdravotnictví. Neexistence jakéhokoli klíče pro přidělování věcí k projednání konkrétní *ad hoc* komisi pak dle žalobce zakládá pochyby o zákonnosti takového postupu, jakož i pochyby o důvodech výběru a nestrannosti jejích konkrétních členů.
10. Žalobce doplnil, že se o prvním zásahu dozvěděl v období po 4. 5. 2018, kdy byla odeslána první z Výzev. Dvoutměsíční subjektivní lhůtu tedy žalobce považoval za zachovanou. Současně žalobce uvedl, že nebyl v dané situaci povinen vyčerpat jiné opravné prostředky (stížnost) v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

III. Vyjádření žalované

11. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 31. 7. 2018 předeslala, že podle § 162 odst. 1 zákona o státní službě může být stranou žalovanou ve věci žaloby proti žalobcem vymezenému zásahu právě žalovaná jako kárná komise I. stupně jako správní orgán podle § 83 s. ř. s. Ministerstvo vnitra není podle žalované ve věci žalobcem vymezeného zásahu pasivně legitimováno, neboť v předmětné věci je správním orgánem, jehož údajný nezákonný zásah je namítán, právě žalovaná.

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

12. Žalovaná na str. 2 – 4 svého vyjádření shrnula průběh postupu před zahájením kárného řízení ve věci žalobce.
13. Na str. 4 – 6 svého vyjádření pak žalovaná popsala důvody, pro které nesouhlasila s námitkami žalobce poukazujícími na to, že žalovaná mohla před zahájením kárného řízení postupovat pouze v intencích § 137 až § 139 správního řádu, tj. požadovat podání vysvětlení, zajištění důkazu nebo poskytnutí předběžné informace, přičemž pro zajištění důkazu ani pro poskytnutí předběžné informace nebyly splněny podmínky, resp. s námitkou poukazující na to, že nedostatečný podnět pro zahájení kárného řízení měl doplnit především podatel podnětu. Žalovaná v této souvislosti s poukazem na § 94 odst. 1 a 2 a § 160 zákona o státní službě uvedla, že kárné řízení podle zákona o státní službě je (jak vyplývá z § 94 zákona o státní službě) řízením zahajovaným z moci úřední, tj. řízením podle § 46 správního řádu a není tedy zahajováno doručením podnětu, i když se v případě kárného řízení podle zákona o státní službě jedná o kvalifikovaný podnět k tomu oprávněné osoby. Správní orgán tedy není dle žalované povinen na základě každého podnětu vždy zahájit správní řízení, jak vyplývá z § 42 správního řádu. Naopak správní orgán je povinen přijímat podněty, tyto podněty prověřit a řízení následně zahájit pokud nastane skutečnost předvídaná zákonem; v případě kárného řízení je tomu tak podle žalované tehdy, pokud na základě kvalifikovaného podnětu kárná komise zjistí pravděpodobnost takového jednání státního zaměstnance, kterým mohla být porušena služební kázeň.
14. Žalovaná zdůraznila, že ze samotného § 137 odst. 1 správního řádu plyne, že podání vysvětlení není jediným možným způsobem, jak zjistit rozhodné skutečnosti (a to bez ohledu na § 138 a § 139 správního řádu). Správní orgány mohou dle žalované podle § 137 odst. 1 věty třetí správního řádu vůči fyzické i právnické osobě požadovat vysvětlení jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Tímto jiným úředním postupem je podle žalované zejména součinnost s jinými správními orgány resp. jinými orgány veřejné moci podle § 8 odst. 2 správního řádu. V tomto ohledu žalovaná poukázala na relevantní doktrinální závěry, které její stanovisko podporují. Žalovaná doplnila, že k prověření okolností uvedených v podnětu ministra zdravotnictví k zahájení kárného řízení postupovala v rámci součinnosti s jinými správními orgány, neboť důvody k postupu podle § 137, § 138 ani § 139 správního řádu neshledala. Poukázala přitom na to, že oznámení o zahájení řízení musí v tomto typu řízení kromě náležitostí stanovených § 46 odst. 1 správního řádu obsahovat vymezení skutku, který má být předmětem řízení. Vymezení skutku musí být přitom podle žalované dostatečně konkrétní tak, aby nemohl být zaměněn s jiným skutkem, a musí proto obsahovat vyličení konkrétního jednání (konání nebo opomenutí) státního zaměstnance s uvedením místa, času a způsobu spáchání kárného provinění, popř. i jiné skutečnosti. Taková míra podrobnosti s uvedením konkrétních skutkových údajů je dle žalované nezbytná pro celé kárné řízení, resp. pro určení totožnosti skutku, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci pravomocně rozhodnuté apod.

Žalovaná tedy musí prověřit okolnosti uvedené v podnětu, a to tak, aby mohla zahájit kárné řízení v souladu s právními předpisy a příslušnou judikaturou správních soudů, tj. aby v oznámení o zahájení řízení mohla dostatečně konkrétně vymezit skutek.

15. K doplnění podnětu ze strany jeho podatele žalovaná uvedla, že podání podnětu je sice s ohledem na zákon o státní službě podmínkou pro zahájení kárného řízení, ovšem nejedná se o žádost a kárné řízení není řízením zahajovaným na žádost, ale z moci úřední. Žalovaná tedy v tomto případě nebyla a ani nemohla být omezena ve zjišťování skutečností před zahájením kárného řízení pouze na výzvu k doplnění podnětu. Žalovaná považovala za absurdní dovozovat její zaujatost ze skutečnosti, že se nespokojila pouze s informacemi a podklady poskytnutými podatelem podnětu, ale využila svých zákonných oprávnění k zjištění dalších skutečností rozhodných pro zahájení kárného řízení. Tento postup naopak žalovaná považovala za adekvátní, mj. i s ohledem na rozsah a závažnost možných porušení zákona namítaných vůči žalobci v podnětu. Žalovaná měla rovněž za to, že její postup je adekvátní i z hlediska ochrany žalobce, neboť vedl k tomu, že kárné řízení bylo zahájeno jen v některých bodech uvedených v podnětu. Již tato skutečnost sama podle žalované svědčí proti tomu, že by žalovaná byla ve své činnosti zaujata proti žalobci.
16. Žalovaná byla přesvědčena, že před zahájením kárného řízení postupovala v souladu s právními předpisy a nijak nezákonně nezasáhla do práv žalobce. Podle žalované není zřejmé, jak mělo být jejím postupem do práv vypočtených žalobcem zasaženo. Napadený postup žalované nevedl k tomu, že by žalovaná např. rozhodla o uložení kárného opatření bez zahájení kárného řízení, ale naopak k tomu, že zahájila kárné řízení, v němž jsou žalobci zaručena procesní práva, a to v rozsahu užším, než jak je uveden v podnětu. Žalovaná doplnila, že na základě prověření okolností podnětu k zahájení kárného řízení zahájila kárné řízení jen pro část podnětu, když pro část podnětu pod písm. e), f) pro skutky týkající povolování služebních cest, g), h), i) ve zbývajících částech, j), k) a l) kárné řízení nezahájila, neboť podnět v této části neobsahoval náležitosti podle § 95 zákona o státní službě a ani na základě prověření podnětu nebylo možné řádně vymezit skutek, popř. nebylo možné doložit existenci podezření ze spáchání protiprávního jednání. Postup žalované tedy podle jejího přesvědčení nevedl k tomu, že by byla jakkoliv zkrácena práva žalobce.
17. K námitkám poukazujícím na to, že žalovaná měla zneužít svého postavení, přičemž její postup mohl vyvolat v adresátech dojem, že pokud součinnost neposkytnou, budou sami čelit kárnému řízení, a mohl žalobce poškodit u nadřízených i podřízených, žalovaná uvedla, že svůj postup považuje z dříve uvedených důvodů za plně souladný se správním řádem a již z tohoto hlediska se nemůže jednat o zneužití postavení žalované. Ohradila se přitom vůči tomu, že by v adresátech žádostí o poskytnutí součinnosti/podkladů jakkoliv vyvolávala dojem, že v případě neposkytnutí součinnosti bude dotyčný sankcionován, a tímto si součinnost vynucovala. Z jednotlivých přípisů, které jsou součástí správního spisu, podle žalované nic takového neplyne a dle názoru žalované v nich není ani nic, co by

mohlo vyvolávat takový „dojem“. To podle žalované ostatně potvrzuje i skutečnost, že ve dvou případech bylo poskytnutí součinnosti odmítnuto. Žalované nebylo zřejmé, jakým způsobem by její postup mohl žalobce poškodit, což dle žalované ostatně neuvádí ani sám žalobce. Žalovaná zdůraznila, že ve Výzvách neuváděla žádné podrobnosti týkající se uvedeného podnětu, ani jméno žalobce. Jakkoli si oslovení mohli dovodit, že jde o podnět k zahájení kárného řízení proti žalobci, informace o jeho podání byla dle žalované obecně známou skutečností.

18. K námitkám brojícím proti účelovému zřízení žalované žalovaná odkázala na odůvodnění rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu čj. MV-22817-5/OSK-2018 ze dne 8. 3. 2018, o jmenování členů kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra, a na poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, čj. MV-64735-4/OSK-2018 ze dne 13. 6. 2018. Uvedený postup náměstka ministra vnitra pro státní službu byl podle žalované v souladu se zákonem o státní službě, neboť zákon o státní službě takový postup nevylučuje. Jak je dle žalované uvedeno v rozhodnutí o jmenování kárné komise I. stupně a poskytnutí informace, žalovaná jako *ad hoc* kárná komise I. stupně byla zřízena z důvodu potřeby zajištění jmenování kárné komise I. stupně, jejíž celková odborná kvalifikace bude mít nadresortní charakter. Tomu dle žalované odpovídá i skutečnost, že všichni členové kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra jmenovaní náměstkem ministra vnitra pro státní službu, která standardně vykonává působnost kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra, jsou státními zaměstnanci, jež vykonávají službu na pozici vedoucích oddělení (Mgr. V. O. – vedoucí oddělení správního řízení, odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, Mgr. V. F. – vedoucí oddělení systemizace a organizace státní služby, odboru systemizace, organizace a koordinace státní služby Ministerstva vnitra, Mgr. K. M. – vedoucí oddělení řízení ve věcech státní služby Ministerstva vnitra) a všichni jsou jmenováni na služební místa představených v Ministerstvu vnitra. Naproti tomu členové žalované, jako příslušné *ad hoc* kárné komise I. stupně, jsou státní tajemník v Ministerstvu dopravy, vedoucí oddělení právní podpory státní služby v sekci pro státní službu Ministerstva vnitra, a vrchní vládní rada v oddělení služebních a pracovněprávních vztahů odboru personálního Úřadu vlády České republiky, tj. tato kárná komise má dle žalované nadresortní charakter i dostatečnou odbornost k vedení kárného řízení vůči žalobci, jako státnímu tajemníkovi. Odbornost jednotlivých členů žalované je pak dle žalované blíže rozvedena v odůvodnění rozhodnutí náměstka ministra vnitra pro státní službu čj. MV-22817-5/OSK-2018 ze dne 8. 3. 2018.

IV. Replika žalobce a duplika žalované

19. Žalobce v podané replice ze dne 27. 8. 2018 setrval na své žalobní argumentaci. Žalobce předně v předmětném podání upřesnil v reakci na obsah vyjádření žalované označení žalovaného správního orgánu.

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

20. K údajnému odmítnutí zaslání podkladů ze strany žalobce uvedl, že dle § 153 odst. 1 zákona o státní službě se o služebním poměru státního zaměstnance se vede osobní spis, který smí obsahovat jen písemnosti nezbytné pro služební poměr a hodnocení státního zaměstnance. Ministr žádal podle žalobce kopie dokumentů ze spisů státních zaměstnanců, kopie spisových materiálů týkajících se výběrových řízení a některá statistická data. Žádal tak poskytnutí listin, které v osobním spise vůbec nesmějí být. Žalobce uvedl, že *„pokud žádá údaje ze spisů jednotlivých správních řízení, je nutno tak učinit zákonnou cestou a doložit také právní zájem. Nad rámec uvedeného bylo ministru odpovězeno i to, že požadovaná statistická data nejsou vedena a nahlížení do osobního spisu je možné dle § 153 z.s.s., čehož ale ministr nevyužil. Nezákonnost postupu ministra zdravotnictví však nemůže být důvodem, aby uvedený postup suploval žalovaný aktivně sám, natož mimo správní řízení“*.
21. Žalobce dále konstatoval, že pokud žalovaná uvádí, že využila postup *„podle § 8 odst. 2 správního řádu, a to v souladu s § 137 odst. 1 věta třetí správního řádu“*, pak uvedené je dle žalobce právně zcela nekoherentní. Ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu se dle žalobce týká výhradně spolupráce správních úřadů. Naproti tomu § 137 správního řádu upravuje vysvětlení osob, které nejsou účastníky řízení ani úřadem, tedy zejména fyzických osob, které musí být řádně předvolány k podání vysvětlení a poučeny. Správní úřad tak podle žalobce nemůže postupovat *„podle § 8 odst. 2 správního řádu, a to v souladu s § 137 odst. 1 věta třetí správního řádu“*, protože obě uvedené normy nemají žádný spojující vztah, naopak jsou zcela protichůdné. Žalobce doplnil, že pokud by se navíc jednalo výhradně o postup dle ust. § 8 odst. 2 správního řádu, pak by měly být všechny uvedené výzvy adresovány příslušným správním úřadům, nikoliv jejich odborům nebo dokonce kanceláři státního tajemníka. Pokud by se pak jednalo o postup dle § 137 správního řádu, měly být dle žalobce příslušné konkrétní osoby řádně předvolány k podání vysvětlení.
22. Žalobce konečně v podané replice nesouhlasil se závěry žalované stran medializace věci a poukazoval na difamující efekt postupu žalované.
23. Žalovaná se v duplice ze dne 22. 1. 2019 k tvrzeným nedostatkům v jejím procesním postupu ohradila proti názoru žalobce, že neměla pravomoc opatřovat si sama podklady pro prověření podaného podnětu a k rozhodnutí, zda a v jakém rozsahu na základě podnětu kárné řízení zahájí. Nesouhlasila s tím, že by byla v této věci plně odkázána pouze na tvrzení a podklady poskytnuté ministrem zdravotnictví v rámci jeho podnětu na zahájení kárného řízení, s tím, že žalobce nebere v potaz, že kárné řízení není zahajováno na základě návrhu (žádosti), ale z moci úřední, byť na základě kvalifikovaného podnětu. V tomto ohledu odkázala na str. 4 – 6 vyjádření k žalobě. Dále uvedla, že ve vyjádření k žalobě poměrně podrobně vysvětluje, jaký je vztah § 8 odst. 2 a § 137 správního řádu – neboť takovýto vztah existuje – a proč postupovala právě podle § 8 odst. 2 správního řádu. Shrnuje, že opatření podkladů prostřednictvím spolupráce správních orgánů podle § 8 odst. 2 správního řádu má přednost před požadováním podání vysvětlení podle § 137 správního řádu, neboť úřad by neměl zbytečně zatěžovat fyzické nebo právnické osoby tam, kde si

může informaci opatřit sám, popřípadě prostřednictvím jiných úřadů. Tato zásada je dle žalované vyjádřena právě v § 137 odst. 1 třetí větě správního řádu.

24. K námitce, že se měla žalovaná v případě postupu podle § 8 odst. 2 správního řádu obracet výhradně na úřad (Ministerstvo zdravotnictví) jako celek, nikoliv na jeho jednotlivé útvary, žalovaná konstatovala, že jestliže je osloven konkrétní útvar ministerstva (popř. i jiného úřadu) popř. osoba stojící v čele z titulu jí zastávané funkce (např. ředitel odboru), je dle názoru žalované zřejmé, že je osloven úřad, byť prostřednictvím své části (útvaru), a nikoliv např. ředitel odboru jako soukromá osoba. V této souvislosti se žalovaná odvolala rovněž na obsah vyrozumění předsedkyně kárné komise II. stupně čj. MV-114582-6/OSK-2018 ze dne 16. 10. 2018 k podnětu podanému žalobcem na prohlášení nicotnosti úkonů žalované.
25. Žalovaná zdůraznila, že samotný postup žalované ve věci, kdy shromážděných podkladů využila k posouzení podnětu a následně podle toho modifikovala rozsah zahájeného kárného řízení, dostatečně dokazuje, že tvrzení žalobce stran skutečného cíle a úmyslu žalované je zcela nepodložené a nepravdivé.
26. K tvrzené difamaci žalobce postupem žalované žalovaná nepovažovala svůj postup před zahájením kárného řízení za nezákonný, ale naopak za souladný se správním řádem a nezasahující do procesních či jiných práv žalobce. Žalovaná měla za to, že proto nemohla svým postupem nepřiměřeně zasáhnout ani do osobnostních práv žalobce. Nadto žalovaná ve své komunikaci s ostatními úřady dbala i na omezení dopadů do osobnostní sféry žalobce, kdy zejm. neuváděla žádné podrobnosti týkající se uvedeného podnětu, ani jméno žalovaného.
27. Žalovaná doplnila, že na jednání dne 4. 1. 2019 rozhodla o zastavení kárného řízení proti žalobci podle § 96 odst. 4 písm. f) zákona o státní službě, neboť žalobce přestal být státním zaměstnancem.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

28. Městský soud v Praze posoudil z dále popsanych důvodů předmětnou žalobu jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované podle části třetí třetího dílu hlavy druhé s. ř. s. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, když byly pro takový postup dány předpoklady stanovené v § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s rozhodnutím ve věci bez jednání výslovně souhlasili. Soud přitom nepřistoupil k provádění žalobcem navrhovaných důkazních prostředků při jednání, neboť pro meritorní závěry soudu postačoval obsah správního spisu předloženého žalovanou k výzvě soudu (důkazní prostředky předložené žalobcem byly jeho součástí, popř. nemohly na meritorním posouzení rozhodných otázek soudem ničeho změnit), když spor byl mezi účastníky veden fakticky toliko o posouzení rozhodné právní otázky.

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

29. Žalobce podanou žalobu podřadil žalobnímu typu předvídanému v § 4 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 a násl. s. ř. s.
30. Podle § 82 s. ř. s. se může „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 přímo zaměřen proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou domáhat u soudu ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (k tomu více viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).
31. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že přesná definice „zásahu“ možná není, protože pod tento pojem spadá velké množství často jen faktických (ústně či jinak vyjádřených) a neformálních činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Vždy jde o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Bez ohledu na to, zda mají tyto úkony formální povahu či nikoliv, je jejich pojmovým znakem fakt, že jsou způsobilé atakovat právní sféru fyzické či právnické osoby tím, že je povinna na základě takového úkonu něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět.
32. První otázkou, kterou si musí soud v případě zásahové žaloby položit, tedy je, zda jednání žalované vůbec může z povahy věci představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. V posuzované věci dospěl Městský soud v Praze z dále uvedených důvodů k závěru, že tuto možnost obecně vyloučit nelze.
33. Podstatou sporu mezi účastníky je zákonnost postupu žalované, která dle žalobních tvrzení v rozporu se zákonem v rámci prověřování podnětu k zahájení kárného řízení vůči žalobci vydala ve vztahu k jiným orgánům veřejné moci žalobcem specifikované Výzvy, jimiž obstarávala podklady pro své rozhodování, aniž byly pro takový postup dány předpoklady vymezené v ustanoveních § 137 – 139 správního řádu upravujících postup správního orgánu před zahájením správního řízení.
34. Mezi účastníky není sporné, že k vydání předmětných Výzev došlo, liší se toliko v právním názoru stran aplikace výše specifikovaných a dalších ustanovení správního řádu, popř. zákona o státní službě na skutkový stav posuzované věci.
35. Nezákonný zásah, který žalobce v jednání žalované v nyní posuzované věci spatřoval, tedy měl spočívat ve vydání Výzev adresovaných jiným orgánům veřejné moci, v nichž žalovaná žádala o součinnost a o poskytnutí specifikovaných podkladů k prověření

podnětu ministra zdravotnictví k zahájení kárného řízení. Žalovaná v daném ohledu dle žalobních tvrzení nevydala žádné rozhodnutí, do veřejných subjektivních práv žalobce měla zasáhnout svým faktickým úkonem realizovaným před zahájením správního řízení, spočívajícím ve vyhotovení a odeslání přípisů adresovaných jiným orgánům.

36. Městský soud v Praze zdůrazňuje, že judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale dovozuje, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je subsidiárním prostředkem ochrany v případech, kdy žalobce nemá k dispozici žádné jiné právní prostředky. K tomu soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, čj. 1 Aps 4/2011 - 80, z něhož vyplývá, že jestliže proti konkrétnímu aktu veřejné správy existuje jiný prostředek nápravy, nepřichází zásahová žaloba v úvahu; jedním z těchto prostředků je nepochybně žaloba proti správnímu rozhodnutí.
37. Vztah obou zmíněných žalobních typů je v ustálené rozhodovací praxi správních soudů vyjadřován jako „primát žaloby proti rozhodnutí“, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. V tomto směru lze za všechny poukázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2005, čj. 1 Afs 16/2004 - 90, publ. pod č. 1541/2008 Sb. NSS, ze dne 26. 7. 2007, čj. 2 Aps 2/2007 - 72, ze dne 14. 12. 2016, čj. 2 Afs 243/2016 - 34, či ze dne 6. 4. 2017, čj. 1 Afs 4/2017 - 40.
38. Z ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že ochrana poskytovaná zásahovou žalobou je subsidiární nejen vůči ochraně ve správním řízení, ale i vůči ochraně poskytované ostatními typy žalob ve správním soudnictví. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je tedy přípustná pouze tehdy, pokud před žalovaným jednáním správního orgánu nelze ochránit žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou proti nečinnosti správního orgánu. Konkrétně ohledně vztahu žaloby proti rozhodnutí a žaloby proti nezákonnému zásahu platí, že zásahová žaloba hraje „*roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS).
39. Jakkoli platí, že rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017 - 42, došlo k částečnému zúžení množiny „*jiných právních prostředků*“ ve smyslu § 85 s. ř. s., když rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že „*podání žaloby, kterou se žalobce domáhá pouze určení, že zásah byl nezákonný, není podmíněno vyčerpáním jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy před správním orgánem ve smyslu § 85 s. ř. s.*“, je třeba zdůraznit, že uvedené zúžení se vztahuje pouze na právní prostředky ochrany v rámci veřejné správy. Jinými slovy, tento rozsudek nic nemění na subsidiaritě zásahové žaloby vůči jiným žalobním typům upraveným v soudním řádu správním. To potvrzuje i recentní judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, čj. 4 As 61/2018 - 34, či ze dne 16. 2. 2018, čj. 4 As 236/2017 - 30).

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

40. Lze tedy učinit dílčí závěr, že řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem směřuje k poskytnutí ochrany v případech, kdy správní orgán zasáhne do práv určité osoby způsobem neumožňujícím využití jiných žalobních typů upravených v soudním řádu správním. Ochrana před nezákonným zásahem má tedy subsidiární povahu. Zásahová žaloba není „náhražkou“ žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (tj. žaloby podle § 65 s. ř. s.), případně dalších žalob upravených v soudním řádu správním. Jedná se o jejich doplněk, jakousi „záchrannou síť“ pro situace, v nichž se žalobce nemůže domoci ochrany svých veřejných subjektivních práv žádnou z těchto dalších žalob, jak plyne např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004 - 42, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2015, čj. 7 As 107/2014 - 53, či rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015 - 160 (přestože bylo naposledy uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu zrušeno nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, výše uvedené závěry o subsidiaritě zásahové žaloby zpochybněny nebyly).
41. Nejvyšší správní soud dále ve své rozhodovací praxi ustáleně akcentuje, že v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. Účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. K tomu slouží řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (k tomu viz např. rozsudky ze dne 27. 9. 2013, čj. 9 Aps 2/2013 - 63, ze dne 31. 1. 2011, čj. 2 Aps 4/2010 - 63, ze dne 22. 8. 2007, čj. 1 Afs 45/2007 - 69, ze dne 31. 7. 2006, čj. 8 Aps 2/2006 - 95, ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, či ze dne 17. 4. 2009, čj. 8 Aps 6/2007 - 256). Jak uzavřel Nejvyšší správní soud v naposledy uvedeném rozsudku, *„účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu ve správním řízení. Tento postup může být předmětem přezkumu v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochranu ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možností úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyústí“*. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že *„přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního.“*
42. Uvedeným východiskům odpovídá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 29. 8. 2014, čj. 5 Afs 34/2014 - 39, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„v případech, kdy je vedeno řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí, je vyloučeno, aby se adresát rozhodnutí domáhal ochrany před právními následky takového rozhodnutí žalobou podle ust. § 82 a násl. s. ř. s., neboť má možnost domáhat se ochrany podle ust. § 65 a násl. s. ř. s.“* V rozsudku ze dne 15. 4. 2015, čj. 1 As 199/2014 - 81, pak soud uvedl, že *„k zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. může zpravidla dojít konkrétním nezákonným úkonem správního orgánu (např. nezákonným vstupem do obydlí, vykonáním nezákonné kontroly apod.), nikoliv však*

samotným vedením správního řízení. Nejvyšší správní soud sice připustil, že nezákonným zásahem může být zahájení a provádění daňové kontroly. Jedním z významných argumentů pro připuštění ochrany proti daňové kontrole cestou žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu je však skutečnost, že ne vždy musí tato kontrola vyústit v rozhodnutí, proti němuž lze brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. [viz rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110 (735/2006 Sb. NSS)]. Obecně ale platí, že přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního (bližší viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2009, č. j. 8 Aps 6/2007 - 256). (...) Krajský soud, který se zabýval otázkou, zda předmětné správní řízení nadále probíhá, patrně vycházel z předpokladu, že vedení správního řízení pojmově může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., což je ale (jak je patrné z výše uvedeného) předpoklad nesprávný.“

43. Správní soudy však v minulosti opakovaně zdůraznily, že obecně nelze vyloučit možnost podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu v situaci, kdy žalobce brojí proti úkonu realizovanému mimo správní řízení za situace, kdy není jisté, že takto realizované úkony správního orgánu později vyústí v zahájení správního řízení, resp. ve vydání rozhodnutí v takovém řízení, proti němuž bude moci žalobce brojit žalobou podanou podle § 65 s. ř. s. (srov. např. ve věci daňové kontroly rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 As 199/2014 - 81, usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. I. ÚS 1144/16 aj.; ve věci podání vysvětlení srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 As 36/2018 - 40). Správní soudy ostatně v minulosti judikovaly, že i postup správního orgánu při šetření prováděném před zahájením správního řízení může být nezákonným zásahem správního orgánu (srov. např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016 - 86, č. 3563/2017 Sb. NSS).
44. Judikatura tedy směřuje spíše k připuštění možnosti brojit zásahovou žalobou proti faktickým úkonům správního orgánu za situace, kdy tyto úkony nezbytně nemusí vyústit v rozhodnutí, proti němuž lze brojit žalobou podle § 65 s. ř. s.
45. Soud v obecné rovině připouští, že úkony realizovanými před zahájením správního řízení žalovaná mohla za určitých okolností zasáhnout do veřejného subjektivního práva žalobce. Tato okolnost tedy podle názoru soudu svědčí pro připuštění teze, že postup žalované, proti kterému žalobce v nyní posuzované věci brojí, pojmově může v obecné rovině představovat zásah správního orgánu, před nímž může správní soud poskytnout ochranu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.
46. Na uvedeném závěru pak nemůže podle soudu změnit ani skutečnost, že v daném případě došlo následně k zahájení správního řízení a posléze k jeho zastavení. V okamžiku realizace žalobcem tvrzeného zásahu a v okamžiku podání žaloby totiž nebylo lze podle soudu

vyloučit, že k zahájení kárného řízení vůbec nedojde a ovlivnění právní sféry žalobce se omezí na vydání shora označených Výzev.

47. Pokud jde o přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, zbývá podotknout, že žalobci v daném případě nesvědčilo právo brojit proti postupu žalované žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou na ochranu proti nečinnosti, neboť jak bylo uvedeno výše, žalovaná v posuzované věci žádné rozhodnutí (a to ani rozhodnutí materiální povahy) nevydala a současně nebyla podle povinnosti takové rozhodnutí nebo osvědčení vydat. Žalobu tedy nebylo možno považovat za nepřipustnou podle § 85 s. ř. s. Žalobce rovněž nebyl podle přesvědčení soudu povinen vyčerpat jiné prostředky ochrany proti postupu žalované (§ 85 s. ř. s. část věty za středníkem).
48. Ze všech shora uvedených důvodů proto Městský soud v Praze učinil dílčí závěr, že žalobcem v žalobních tvrzeních popsané jednání žalované spočívající ve vydání Výzev pojmově mohlo představovat nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s. a že podanou žalobu nelze považovat za nepřipustnou.
49. Pokud jde o vlastní posouzení důvodnosti žaloby, jak soud naznačil výše, mezi účastníky je sporné, zda žalovaná postupovala v souladu se zákonem, pokud v rámci prověřování podnětu k zahájení kárného řízení vůči žalobci vydala ve vztahu k jiným orgánům veřejné moci žalobcem specifikované Výzvy, jimiž obstarávala podklady pro své rozhodování. Zatímco žalobce poukazoval na to, že pro takový postup nebyly dány předpoklady vymezené v ustanoveních § 137 – 139 správního řádu upravujících postup správního orgánu před zahájením správního řízení, žalovaná trvala na tom, že zákonnost jejího postupu vyplývá z ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu a probujícího přípustnost zjišťování rozhodných skutečností jiným úředním postupem i v rámci postupu před zahájením správního řízení.
50. Ze správního spisu vyplývá, že dne 13. 2. 2018 obdržel náměstek ministra vnitra pro státní službu podnět ministra zdravotnictví ze dne 12. 2. 2018, čj. MZDR 6196/2018-1/MIN/KAN k zahájení kárného řízení vůči žalobci. Náměstek ministra vnitra pro státní službu jako věcně příslušný služební orgán ke zřízení kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra a ke jmenování členů kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra podle § 92 ve spojení s § 91 odst. 2 a § 13 odst. 2 a 4 zákona o státní službě následně rozhodnutím ze dne 8. 3. 2018, čj. MV-22817-5/OSK-2018, jmenoval členy *ad hoc* kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra za účelem vedení kárného řízení na základě předmětného podnětu.
51. V návaznosti na výsledky jednání žalované dne 21. 3. 2018 předseda žalované vyzval podatele podnětu výzvou ze dne 6. 4. 2018, čj. MV-22817-10/OSK-2018 k odstranění vad podnětu a k doplnění podkladů.
52. Dne 2. 5. 2018 byl žalované doručen přípis ministra zdravotnictví ze dne 27. 4. 2018 spolu s podklady čj. MV-22817-14/OSK-2018 a MV-22817-13/OSK-2018. Ministr zdravotnictví

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

v přípisu poukázal na to, že mu bylo žalobcem přípisem ze dne 13. 4. 2018, čj. MZDR 15973/2018-2/PER odepráno poskytnutí části požadovaných podkladů s odkazem na § 153 odst. 2 zákona o státní službě a na § 38 správního řádu.

53. Ze správního spisu dále vyplývá, že žalovaná posléze přistoupila k vydání žalobcem označených Výzev, v čemž žalobce spatřoval nezákonný zásah.
54. Ze spisu se pak rovněž podává, že žalovaná při jednání dne 20. 6. 2018 projednala obdržené podklady a dospěla k závěru, že jsou dány důvody pro zahájení kárného řízení na základě podnětu ministra zdravotnictví pro body podnětu pod písm. a), b), c), d), f) s výjimkou skutků týkajících se povolování služebních cest a i) pouze pro skutek týkající se udělování odměn ředitelům Krajských hygienických stanic. Dále se žalovaná usnesla, že pro body podnětu ministra zdravotnictví pod písm. e), f) pro skutky týkající povolování služebních cest, g), h), i) ve zbývajících částech, j), k) a l) se kárné řízení nezahajuje. Oznámení o zahájení kárného řízení ze dne 29. 6. 2018, čj. MV-22819-40/OSK-2018 bylo žalobci doručeno dne 16. 7. 2018. Toho dne tedy bylo kárné řízení se žalobcem zahájeno. Usnesením ze dne 4. 1. 2019, čj. MV-22817-78/OSK-2018, žalovaná rozhodla o zastavení kárného řízení proti žalobci podle § 96 odst. 4 písm. f) zákona o státní službě, neboť žalobce přestal být státním zaměstnancem.
55. Zdejší soud předepisuje, že správní soudy v minulosti opakovaně zdůraznily, že při výkonu svých pravomocí jsou orgány veřejné moci povinny se pohybovat nejen z hlediska formálního v hranicích svých pravomocí a kompetencí stanovených ústavním pořádkem (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), ale výkon těchto pravomocí musí být také po obsahové (materiální) stránce v souladu se základními principy, vyjádřenými v ustanoveních ústavního pořádku, což odpovídá pojetí materiálního právního státu. Orgán veřejné moci proto vykonává určitou pravomoc a kompetenci *ultra vires* také tehdy, pokud svým jednáním nesleduje určitý předvídatelný a racionálně zdůvodnitelný účel, pro který mu byla určitá pravomoc a kompetence svěřena, resp. tehdy, narušuje-li svým, byť o zákon se opírajícím postupem, základní práva dotčených osob více, než je nezbytně nutné k tomu, aby byl ještě dosažen zákonem stanovený účel (viz nález Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1849/08, N 30/56 SbNU 339, srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2011, čj. 4 Ads 105/2011 - 42, ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014 - 21, či ze dne 22. 2. 2017, čj. 2 As 216/2016 - 92).
56. V posuzované věci se přitom soud nemohl ztotožnit s jádrem procesní obrany žalobce založeným na úvaze, že v rámci postupu před zahájením kárného řízení byla žalovaná oprávněna realizovat toliko úkony předvídané v ustanoveních § 137 – 139 správního řádu, tj. vyzvat k podání vysvětlení, zajistit důkaz či vydat předběžnou informaci.
57. Soud připomíná, že podle § 160 zákona o státní službě se v řízení ve věcech služby postupuje podle správního řádu, nestanoví-li zákon jinak.

58. Podle ustanovení § 42 správního řádu platí, že správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.
59. Ustanovení § 137 – 139 zařazená v části třetí hlavě třetí správního řádu pak pod rubrikou „ZVLÁŠTNÍ USTANOVENÍ O POSTUPU PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ“ upravují tři typy postupů správního orgánu před zahájením správního řízení, a to podání vysvětlení (§ 137), zajištění důkazu (§ 138) a předběžnou informaci (§ 139).
60. Podle § 137 odst. 1 věty třetí správního řádu platí, že vysvětlení může správní orgán *„požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem“*.
61. Soud je nucen zcela přisvědčit žalované v tom, že vydání Výzev nelze považovat na daném skutkovém a právním půdorysu za postup odporující zákonu. Soud je přesvědčen, že postup žalované nejenže nijak nevybočuje ze zásady enumerativnosti veřejných pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, ale zcela dostojí i výše připomenutým judikatorně akcentovaným mantinelům výkonu daných pravomocí po obsahové (materiální) stránce v souladu se základními principy, vyjádřenými v ustanoveních ústavního pořádku, v souladu s principy demokratického právního státu.
62. Soud se nemohl ztotožnit s žalobcem v tom, že žalovaná byla v rámci postupu před zahájením správního řízení, v daném případě před zahájením kárného řízení k podnětu osoby k tomu oprávněné), omezena toliko na tři typy procesních úkonů předvídané v ustanovení § 137 – 139 správního řádu. Žalovaná zcela správně poukazuje na to, že ze samotného ustanovení § 137 odst. 1 věty třetí správního řádu upravujícího podání vysvětlení vyplývá, že správní orgán je oprávněn v rámci postupu před zahájením správního řízení požadovat podání vysvětlení toliko v případě, kdy rozhodné skutkové okolnosti nelze zjistit jiným úředním postupem.
63. Uvedené stanovení tedy explicitně předpokládá další možný postup, který je správní orgán oprávněn (a v některých případech povinen) před zahájením správního řízení použít. Upravuje přitom rovněž vzájemný vztah tohoto „jiného úředního postupu“ k institutu podání vysvětlení, a to tak, že institut podání vysvětlení lze k prověřování a zjišťování rozhodných skutkových okolností využít toliko v takovém případě, nelze-li tyto skutečnosti zjistit jiným úředním postupem.
64. Z předmětného pravidla tak jednoznačně vyplývá zásada priority volby jiného úředního postupu k získání skutkových poznatků potřebných pro případné rozhodnutí o zahájení správního řízení před použitím institutu podání vysvětlení. Důvodem je přitom zcela zjevně akcentace zásady proporcionality vyplývající mj. z ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen zasahovat do práv adresátů veřejné moci jen za

podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu, resp. z ustanovení § 6 odst. 2 věty první správního řádu, dle které správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Platí totiž, že podání vysvětlení zasahuje do práv dotčených osob výrazně více, než jiný úřední postup vedoucí ke shromažďování skutkových poznatků o rozhodných skutkových okolnostech, neboť vyžaduje přímou a osobní účast dotčených osob při daném úkonu realizovaném správním orgánem. Proto lze dle výše citovaného zákonného pravidla využít institutu podání vysvětlení toliko v případě, kdy rozhodné skutkové okolnosti nelze zjistit jiným postupem.

65. Pokud jde o to, co zákon rozumí „jiným úředním postupem“, sdílí soud přesvědčení žalované o tom, že takovým postupem měl zákonodárce na mysli především žádost o součinnost adresovanou jiným orgánům veřejné moci, o nichž je správnímu orgánu známo, popř. o nichž správní orgán usuzuje, že mohou mít ve své dispozici podklady, které by správnímu orgánu umožnily získat skutkové poznatky potřebné pro závěr o tom, zda v konkrétní věci přistoupí k zahájení správního řízení. Se zřetelem k zásadě součinnosti správních orgánů vyplývající z ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu, dle kterého správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy, je tedy podle soudu třeba za takový „jiný úřední postup“ považovat především žádost správního orgánu adresovanou jinému orgánu o konkrétně či typově identifikované podklady, které má mít takový orgán k dispozici. Takový úřední postup má přitom v souladu s dříve uvedeným přednost před invazivnějším typem zásahu do práv adresátů veřejné moci, v daném případě tedy před požadavkem podání vysvětlení dle § 137 správního řádu.
66. Uvedeným závěrům zcela odpovídají rovněž relevantní doktrinální východiska. Soud v tomto směru poukazuje na závěry, na něž ve svém vyjádření k podané žalobě trefně odkázala žalovaná (srov. J. Vedral: Správní řád, Komentář, II. aktualizované a rozšířené vydání, BOVA POLYGON, Praha 2012, str. 1043 a násl.).
67. Žalobci nebylo možno v žádném ohledu přisvědčit v jeho námitce, že pokud žalovaná uvádí, že využila postup „podle § 8 odst. 2 správního řádu, a to v souladu s § 137 odst. 1 věta třetí správního řádu“, pak uvedené je dle žalobce právně zcela nekoherentní, resp. že žalovaná nemohla postupovat „podle § 8 odst. 2 správního řádu, a to v souladu s § 137 odst. 1 věta třetí správního řádu“, protože obě uvedené normy nemají žádný spojující vztah. Žalovaná naopak zcela v souladu s výše vyloženými závěry postupovala v souladu s uvedenými ustanoveními, která jsou, pokud jde o „jiný úřední postup ve smyslu § 137 odst. 1 věty třetí správního řádu, ve výše vysvětleném vztahu.
68. Soud podotýká, že kárné řízení podle zákona o státní službě je dle § 94 odst. 1 a 2 a § 160 zákona o státní službě řízením zahajovaným z moci úřední, tj. řízením podle § 46 správního řádu a není tedy zahajováno doručením kvalifikovaného podnětu k tomu oprávněné osoby.

69. Žalovaná tedy nebyla, jak správně upozorňuje, povinna na základě podnětu ministra zdravotnictví kárné řízení zahájit. To ostatně vylučuje přímo ustanovení § 42 správního řádu předvídající možnost, že správní orgán neshledá důvody k zahájení správního řízení. Žalovaná byla naopak povinna podnět přijmout, prověřit jeho obsah, především pak v něm tvrzené skutkové okolnosti relevantní z pohledu úsudku o tom, zda jsou v daném případě dány důvody pro zahájení kárného řízení. Vhodným a optikou posuzované věci i nezbytným nástrojem byl právě „jiný úřední postup“ předvídaný v § 137 odst. 1 větě třetí správního řádu, a to žádosti o součinnost, resp. o podklady adresované jiným orgánům veřejné moci, jež žalovaná učinila žalobcem napadenými Výzvami.
70. Tento závěr přitom platí podle přesvědčení soudu zvláště za situace, kdy žalovaná zvažovala zahájení kárného řízení, tj. řízení, v němž je s ohledem na judikatorní standardy třeba v oznámení o zahájení takového řízení kromě náležitostí stanovených § 46 odst. 1 správního řádu zajistit splnění dalších obsahových požadavků, a to především pokud jde vymezení skutku či skutků, kterými se měl kárně obviněný dopustit kárného deliktu. Má-li přitom být vymezení skutku dostatečně konkrétní, tak aby nemohlo být zaměněno s jiným skutkem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 - 73), a musí tedy obsahovat vyličení konkrétního jednání (konání nebo opomenutí) s uvedením místa, času a způsobu spáchání kárného provinění a další skutečnosti, je zjevné, že aby byla žalovaná schopna posoudit, zda okolnosti dané věci nasvědčují závěru o možném spáchání kárného provinění, a aby byla schopna v takovém případě kárné řízení řádně zahájit, musí disponovat relativně konkrétními poznatky o rozhodných skutkových okolnostech. Z ničeho přitom nevyplývá, že by byla žalovaná v daném ohledu omezena toliko na výzvu k doplnění podnětu, jak se žalobce domnívá. I z tohoto důvodu je tedy dle soudu zjevné, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem, pokud okolnosti uvedené v podnětu prověřovala, a to prostřednictvím vydaných Výzev, proti nimž žalobce podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalované brojil.
71. O náležité reflexi shora vyložených východisek a řádném zohlednění principu proporcionality přitom podle přesvědčení soudu svědčí okolnost, že žalovaná po realizaci žalobcem napadeného postupu nakonec zahájila kárné řízení v rozsahu významně užším, než jak byl uveden v podnětu ministra zdravotnictví k zahájení kárného řízení ze dne 12. 2. 2018, čj. MZDR 6196/2018-1/MIN/KAN. I tato okolnost svědčí podle názoru soudu o vhodnosti žalovanou zvoleného postupu, v důsledku kterého se žalované podařilo získat konkrétní skutkové poznatky nasvědčující závěru o možném spáchání kárného provinění toliko jen k některým ze skutků předestřených podatelem podnětu.
72. Pokud pak žalobce namítal, že mu byla v důsledku žalovanou zvoleného postupu upřena jeho procesní práva, jež by mu se zřetelem k § 160 zákona o státní službě náležela dle čl. 44 Pokynu, je třeba žalované přisvědčit, že žalobce nijak nespecifikoval, jakým konkrétním způsobem byl na svých právech zkrácen. Předmětná práva by žalobci byla bývala zaručena

v následně zahájeném kárném řízení. To však bylo se zřetelem ke shora odkazovanému zákonnému ustanovení zastaveno proto, že žalobce přestal na základě jím podané žádosti u ukončení služebního poměru být státním zaměstnancem. Z výše vyložených důvodů pak žalovaná nepochybně, pokud ještě před zahájením kárného řízení shromažďovala poznatky o rozhodných skutkových okolnostech nezbytných pro posouzení podnětu a pro závěr o tom, zda a v jakém rozsahu bude kárné řízení zahájeno.

73. Žalobce dále v podané žalobě poukazoval na to, že žalovaná měla zneužít svého postavení, přičemž její postup mohl vyvolat v adresátech dojem, že pokud součinnost neposkytnou, budou sami čelit kárnému řízení, a mohl žalobce poškodit u nadřízených i podřízených. Ani tomuto okruhu námitek nemohl soud přisvědčit. Žalobce v tomto směru nikterak nerozvedl, jakým konkrétním postupem měla žalovaná své postavení zneužít. Soud k takto obecně vzneseným námitkám podotýká, že soudní řízení správní je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení správnímu soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje postup správního orgánu za nezákonný. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Pokud se tedy žalobce v tomto směru omezil na uvedené a blíže nerozvedené poznámky stran účelového postupu žalované, nezbylo soudu, než v obdobně obecné rovině konstatovat, že postup žalované spočívající ve vydání Výzev takovou vadou netrpí. Podle soudu z žalovanou učiněných Výzev nijak nevyplývá, že by žalovaná v adresátech žádostí o poskytnutí součinnosti resp. o poskytnutí podkladů vyvolávala dojem, že v případě neposkytnutí součinnosti bude dotyčný sankcionován, a tímto si součinnost vynucovala. Pokud jde o žalobcem obecně tvrzené jeho možné poškození u jiných osob, je třeba zdůraznit, že žalovaný ve Výzvách neuváděla žádné podrobnosti týkající se uvedeného podnětu, natož aby jakkoli specifikovala, že se podaný podnět týkal právě žalobce. Jakkoli soud nezpochybňuje, že si tuto okolnost mohli adresáti uvedených Výzev dovodit, nelze dle soudu dovozovat z žalovanou zvoleného postupu jakékoli závěry o zneužití jejího postavení. Jak bylo vyloženo výše, její postup naopak zcela odpovídal zákonným parametrům, respektoval v souladu s výše vyloženými standardy zákaz postupu *ultra vires* a adekvátně zohlednil principy a zásady, které byla žalovaná povinna střežit.
74. Soud konečně nepřisvědčil ani námitkám brojícím proti účelovému zřízení žalované. Jak bylo uvedeno výše, žalovaná byla zřízena rozhodnutím náměstka ministra vnitra pro státní službu čj. MV-22817-5/OSK-2018 ze dne 8. 3. 2018, o jmenování členů kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra. Důvody tohoto postupu jsou dostatečným způsobem osvětleny v odůvodnění tohoto rozhodnutí a rovněž v přípisu zachycujícím poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, čj. MV-64735-4/OSK-2018 ze dne 13. 6. 2018, adresovaném žalobci. Žalovaná byla jako *ad hoc* kárná komise I. stupně zřízena z důvodu potřeby zajištění jmenování kárné komise I. stupně, jejíž celková odborná kvalifikace bude mít nadresortní charakter, a to se zřetelem k tomu, že všichni členové kárné komise I. stupně v

Ministerstvu vnitra jmenování náměstkem ministra vnitra pro státní službu, která standardně vykonává působnost kárné komise I. stupně v Ministerstvu vnitra, jsou státními zaměstnanci vykonávajícími službu na pozici vedoucích oddělení Ministerstva vnitra, přičemž cílem zřízení žalované (a druhé *ad hoc* kárné komise I. stupně) bylo zajistit vznik komise, kdy odborná kvalifikace jejich členů bude mít nadresortní charakter. Žalobce se přitom v podané žalobě v tomto směru omezuje na námitku, dle níž neexistoval žádný klíč pro přidělování věci k projednání konkrétní *ad hoc* komisi, a v toliko obecné rovině poukazoval na to, že postup žalované může zakládat „*pochyby o důvodech výběru a nestrannosti jejích konkrétních členů*“. Soud však se zřetelem k výše akcentovaným mantinelům vyplývajícím z dispoziční zásady ovládající tento typ soudního řízení uzavírá, že žalobce nijak konkrétně netvrdí, že by bylo zřízení žalované, její složení či přidělení věci žalobce žalované z konkrétních důvodů v rozporu se zákonem. Měl-li přitom žalobce za to, že jsou dány důvody pochybovat o podjatosti členů žalované, popř. důvody pro závěr, že žalovaná nebyla v dané věci oprávněna zahájit a vést správní řízení, nic mu nebránilo takové námitky vznést v posléze zahájeném správním řízení. Soud ze správního spisu nezjistil žádnou okolnost, která by nasvědčovala obavě žalobce z účelového zřízení žalované. Se zřetelem k míře obecnosti námitek žalobce je tak soud nucen v odpovídající míře obecnosti odvětit, že neshledal, že by postup žalované, její zřízení či její složení bylo v rozporu se zákonem o státní službě.

75. Poukazoval-li pak žalobce na difamační efekt postupu žalované, soud pro úplnost s odkazem na závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, čj. 62 Af 46/2010 - 337, publ. pod č. 2340/2011 Sb. NSS, konstatuje, že předmětem ochrany v tomto typu soudního řízení jsou toliko veřejná subjektivní práva žalobce. Právním prostředkem ochrany proti žalobcem tvrzené difamacii tedy není žaloba podle § 82 s. ř. s., ale žaloba v občanském soudním řízení proti neoprávněnému zásahu do cti a dobré pověsti fyzické osoby
76. Ze všech shora uvedených důvodů soud neshledal žalobní námitky důvodnými, proto žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. pro nedůvodnost zamítl.
77. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalované pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.

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

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

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

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

V Praze dne 27. května 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.

předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje SŠ.