



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobce: **Ing. Pavel Kodym**
bytem Na Špitálce 2568/10, Praha 6
zastoupen JUDr. Kristiánem Lékem, advokátem
sídlem Seifertova 2919/12, Praha 3

proti

žalovanému 1): **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného správního orgánu

a proti

žalované 2): **Vláda**
sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu

t a k t o :

- I.** Zásah žalovaného 1) spočívající ve stažení návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře č.j. OVA 125/23, MD-37522/2022-010/18 dne 15. 2. 2023, byl nezákonný.
- II.** Žalovanému 1) se příkazuje, aby obnovil stav před zásahem tím, že žalované 2) předloží návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře s

Shodu s prvopisem potvrzuje Michaela Tikovská, DiS.

totožným obsahem jako návrh č.j. OVA 125/23, MD-37522/2022-010/18, a to do pěti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- III. Vůči žalované 2) se žaloba na ochranu proti nečinnosti zamítá.
- IV. Žalovaný 1) je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 18.456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, JUDr. Kristiána Léka, advokáta.
- V. Ve vztahu mezi žalobcem a žalovanou 2) nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Obsah žaloby

- 1 Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného 1), který spatřoval v okolnosti, že žalovaný 1) stáhl (skartoval) návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále též „Úřad“), přestože žalobce zvítězil ve výběrovém řízení v konkurenci dvou dalších kandidátů a byl žalovaným 1) navržen žalované 2) k jmenování. Návazně se žalobce podanou žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalované 2), kterou spatřoval v okolnosti, že žalovaná 2) nerozhodla, zda žalobce jako vítěz výběrového řízení bude jmenován předsedou Úřadu na další období či nikoliv. Podstatou podané žaloby je námitka, dle níž bylo vůči žalobci, který byl v letech 2017 až 2023 prvním předsedou tehdy nově vzniklého Úřadu a v roce 2023 zvítězil ve výběrovém řízení a byl navržen ke jmenování na další šestileté funkční období, uplatněno politicky motivované odvetné opatření a na Úřadu musel skončit.
- 2 Žalobce připomněl, že Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře byl zřízen zákonem č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „zákon č. 320/2016 Sb.“) v rámci transpozice článku 55 směrnice č. 2012/34/EU o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34“), který zavázal členské státy zřídit samostatný a nezávislý vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví. Do té doby většinu kompetencí vykonával Drážní úřad, který však jako orgán hierarchicky podřízený žalovanému 1) nespĺňoval požadavky na nezávislost dle směrnice.
- 3 Žalobce ke skutkovému stavu uvedl, že byl na základě výběrového řízení usnesením vlády ze dne 15. 2. 2017 jmenován do funkce předsedy Úřadu na období šesti let. Funkce zanikla ke dni 15. 2. 2023. Žalovaný 1) vyhlásil dne 21. 12. 2022 výběrové řízení na funkci předsedy Úřadu, v něm žalobce získal nejvyšší bodové ohodnocení, a proto byl dne 13. 2. 2023 do elektronické knihovny legislativního procesu informačního systému ODok Úřadu vlády (dále též „eKLEP“) vložen materiál předložený žalovaným 1) (dále též „materiál č. I.“), s návrhem na jeho jmenování předsedou Úřadu s účinností od 16. 2. 2023. Materiál č. I. byl navržen k projednání na schůzi žalované 2) dne 15. 2. 2023. Dne 15. 2. 2023 v 8:34 žalobce telefonicky kontaktoval ministr dopravy Mgr. Martin Kupka a dotazoval se jej, zda je pravda, že intervenoval u Evropské komise v případě převodu pozemků z Českých drah na Správu železnic. Žalobce potvrdil, že dne 22. 9. 2022 bylo Evropské komisi zasláno oznámení, které informovalo o možném rozporu s unijním právem. Ministr dopravy požádal o zaslání oznámení, což žalobce učinil v e-mailu odeslaném v 9:55. Ministr dopravy zavolal žalobci znovu v 10:09 a sdělil mu, že návrh na jeho jmenování stáhne. Téhož dne v 12:54 byl stav předmětného materiálu č. I. v systému eKLEP na žádost předkladatele, tj. žalovaného 1), změněn na „Y – skartováno“. Dne 18. 2. 2023 byl na webu www.zdopravy.cz publikován článek „Dopravní superúřad do roka skončí, jeho práci převezme ÚOHS“. Dne 21. 2. 2023 ministr dopravy na schůzce žalobci sdělil, že jeho jmenováním by vznikly zbytečné výdaje, poněvadž Úřad má být tak jako tak zrušen. Na jednání žalované 2) dne 22. 2. 2023 byl předložen návrh (dále též „materiál č. II.“) a na jeho základě bylo přijato usnesení

Shodu s prvopisem potvrzuje Michaela Tikovská, DiS.

č. 143, kterým byl pověřen řízením Úřadu dosavadní místopředseda Ing. Miloslav Kothera. Žalovaná 2) dále vzala na vědomí záměr na zrušení Úřadu a převedení jeho pravomocí na Úřad na ochranu hospodářské soutěže.

- 4 Žalobce předestřel tři okruhy nezákonnosti zásahu žalovaného 1) do žalobcových práv.
- 5 Zaprvé namítl, že došlo k porušení pravidel pro výběr předsedy Úřadu na základě přímého účinku směrnice 2012/34. Regulační subjekty zřízené podle směrnice 2012/34 musejí být nezávislé, ať už jde o organizační a funkční nezávislost (čl. 55 odst. 1 směrnice) nebo nezávislost v personálních otázkách (čl. 55 odst. 3 směrnice). Požadavky nezávislosti byly implementovány zejména do ust. § 3 odst. 2 a ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. Detaily procesu výběru předsedy Úřadu ani jak má být dosaženo nezávislosti a transparentnosti při jeho výběru zákon č. 320/2016 neupravuje, žalobce se však dovolává přímého účinku čl. 55 odst. 3 směrnice 2012/34, jejíž implementační lhůta uplynula již v roce 2015.
- 6 Dle žalobce žalovaná 2) fakticky rezignovala na svoji pravomoc jmenovat předsedu Úřadu a celou výběrovou proceduru svěřila žalovanému 1), jehož postavení je ovšem problematické z hlediska požadavku na nezávislost Úřadu, neboť žalovaný 1) přímo uplatňuje vlastnická práva ke společnosti České dráhy, a.s., kde je Česká republika jediným akcionářem a v řídicím výboru mají významný podíl pracovníci žalovaného 1), dále je žalovaný 1) zakladatelem Správy železnic a navrhuje členy její správní rady; oba podniky přitom podléhají regulaci Úřadu. Žalobce zmínil i objednávky železničních spojů žalovaným 1) na základě povinnosti zajišťovat dopravní obslužnost podle zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících.
- 7 Dle žalobce bylo výběrové řízení zdánlivě koncipováno jako proces, který čistě organizačně zajišťoval žalovaný 1) a kde následné rozhodnutí bylo na nezávislé a odborné výběrové komisi. Ve skutečnosti však nakonec politicky rozhodl ministr dopravy, zda vítěze výběrového řízení navrhne vládě ke jmenování. Změna rozhodnutí ministra dopravy pak byla založena čistě na předchozí činnosti žalobce ve funkci předsedy Úřadu, což je v rozporu s požadavkem na transparentní výběr zajišťující nezávislost. Žalobce tedy spatřuje zásah do svých veřejných subjektivních práv ve svévolném nerespektování výsledků výběrového řízení, které prakticky vede k jeho anulování, nota bene ze strany subjektu, který dle směrnice 2012/34 nesmí do výběru předsedy (a vůbec činnosti) Úřadu nijak zasahovat.
- 8 Zadruhé žalobce namítl, že došlo k porušení obecného pravidla zákazu libovůle při přístupu k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Funkce předsedy Úřadu představuje veřejnou funkci, a to již s ohledem na to, že Úřad je ústředním správním úřadem pro oblast vymezené v § 3 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. Žalobce k tomu dovodil z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č.j. 6 As 199/2018-71, že obecné právní principy včetně obecných zásad činnosti správních orgánů a regulativy plynoucí z ústavního pořádku dopadají na všechny fáze procesu výběru uchazeče do funkce. Přestože zákon č. 320/2016 Sb. upravuje z procesu výběru předsedy Úřadu pouze finální část, kdy podle § 4 odst. 1 ho jmenuje vláda, neznamená to, že si orgány výkonné moci mohou při výběru počínat libovolně. Ve vztahu k žalobci však žalovaný 1) postupoval libovolně až svévolně. Vypsal sice výběrové řízení, ale jeho výsledek nerespektoval a poté, co se ministr dopravy dozvěděl, že žalobce zaslal Evropské komisi oznámení obsahující informace o možném porušení unijního práva, návrh na jeho jmenování jednostranně, bezdůvodně a bez jakéhokoliv odůvodnění stáhl.
- 9 Zatřetí žalobce namítl, že došlo k tzv. odvetnému opatření ve smyslu čl. 19 směrnice č. 2019/1937/EU o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (dále jen „směrnice 2019/1937“), přičemž s ohledem na chybějící implementaci a uplynutí implementační lhůty má

směrnice 2019/1937 přímý účinek. Žalobce uvedl, že dne 22. 9. 2022 adresoval z pozice předsedy Úřadu dopis na generální ředitelství Evropské komise pro dopravu, ve kterém oznamoval informace o možném porušení unijního práva v oblasti regulace železniční dopravy. Úřad také dne 11. 11. 2022 zaslal dopis s podrobným zdůvodněním možného porušení unijního práva Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

- 10 Jednalo se o chystaný převod pozemků z Českých drah na Správu železnic a fakturaci za jejich užívání. Podstatou problému bylo riziko tzv. křížového subvencování, pokud by prostředky z pozemků byly poskytnuty na provoz dopravy Českými drahami, čímž by mohlo dojít ke znevýhodnění dalších dopravců a k narušení hospodářské soutěže v oblasti železniční dopravy. Úřad ve věci také vedl správní řízení a uznal České dráhy vinnými z přestupku a uložil pokutu (rozhodnutí ze dne 21. 9. 2022, rozhodnutí o rozkladu ze dne 3. 11. 2022).
- 11 Dle žalobce bylo stažení návrhu na jmenování předsedou Úřadu přímou reakcí na sdělení, že žalobce zaslal Evropské komisi dopis oznamující výše uvedené. Jednání s Evropskou komisí přitom bylo v souladu se zákonem, žalobce se coby předseda Úřadu dotazoval na stanovisko Evropské komise ve věci, kde Úřad rozhodoval ve věci se zásadním vlivem unijního práva, sepsání zmíněného dopisu bylo minimálně pravomocí a možná i povinností žalobce ve funkci předsedy Úřadu podle směrnice 2012/34, zejména čl. 56 odst. 2. Oprávnění komunikovat s Evropskou komisí vyplývá z čl. 57 odst. 1. Zpoplatnění užití pozemku se týká zpoplatnění infrastruktury ve smyslu čl. 56 odst. 6, dle kterého regulační subjekt zodpovídá za správné stanovení těchto poplatků. Povinnost Úřadu rozhodovat o narušení soutěže a oddělení provozování dráhy a drážní dopravy vyplývá z čl. 56 odst. 9 a čl. 56 odst. 12 směrnice.
- 12 Žalobce má za to, že jako předseda Úřadu spadal do osobní působnosti směrnice 2019/1937 (čl. 4 odst. 1, 2) a informace obsažené v dopisu Evropské komisi spadaly do věcné působnosti, neboť šlo o upozornění na možné porušení unijních předpisů na ochranu hospodářské soutěže ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2019/1937. Stažení návrhu na jmenování žalobce coby vítěze výběrového řízení na předsedu Úřadu bylo odvetným opatřením ve smyslu definice dle čl. 5 odst. 11 a generální klauzule čl. 19 směrnice 2019/1937, neboť je nepochybné, že pokud by se žalovaný 1) nedozvěděl o zaslání dopisu na Evropskou komisi, byl by žalobce jako vítěz výběrového řízení jmenován do funkce předsedy Úřadu na další období.
- 13 Dále žalobce namítl nečinnost žalované 2) spočívající v nevydání rozhodnutí o jmenování, případně nejmenování žalobce předsedou Úřadu. Funkce předsedy zůstala neobsazena, k pouhému pověření místopředsedy vedením Úřadu neexistuje právní podklad a žalovaná 2) jednala ultra vires. Nejmenování žalobce předsedou s ohledem na údajné slučování s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže jako důvod nemůže obstát, protože k takové změně je třeba legislativní změny.
- 14 Žalobce následně v žalobě vylíčil důsledky nečinnosti žalované 2). Uprázdňování funkce předsedy Úřadu a pouhé pověření místopředsedy vede k tomu, že Úřad nemůže vydávat rozhodnutí o rozkladu, neboť výlučnou kompetenci má předseda, dle judikatury ji nemůže přenést na jiné subjekty. Současný stav má žalobce za nežádoucí i z hlediska řádného fungování orgánů státu. Jmenováním vládou na 6 let a výběrem na základě transparentního výběrového řízení má být zajištěna nezávislost Úřadu a jeho předsedy. Ta nyní zajištěna není, poněvadž žalovaná 2) může pověření kdykoliv zrušit, nadto osoba pověřená řízením byla vybrána přímo ministrem dopravy. Osoba pověřená (resp. zástupce) navíc nemůže vydávat rozhodnutí dle § 14 odst. 4 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

- 15 Žalobce namítl, že mu úspěchem ve výběrovém řízení a navržením ke jmenování vzniklo legitimní očekávání, že bude o jeho kandidatuře rozhodnuto způsobem, který bude v souladu se zákonem a principy právního státu. V této souvislosti žalobce odkázal na srovnatelnou kauzu nejmenování justičních čekatelů, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 21. 5. 2008, č.j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS).
- 16 Žalobce dále soud informoval, že paralelně s podáním žaloby zaslal žalovanému 1) i žalované 2) dopis s požadavkem na ochranu před nečinností.
- 17 Žalobce navrhl, aby soud určil, že zásah žalovaného 1) spočívající ve stažení návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu byl nezákonný, aby soud žalovanému 1) přikázal obnovit stav před zásahem tím, že žalované 2) předloží návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu s totožným obsahem jako návrh stažený, a aby soud uložil žalované 2) vydat rozhodnutí o jmenování předsedy Úřadu podle tohoto návrhu.

Vyjádření žalovaného 1)

- 18 Žalovaný 1) s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Uvedl, že funkce předsedy Úřadu je vykonávána coby pracovní poměr v režimu zákoníku práce, nejedná se o služební poměr, což v dané věci svědčí spíše pro využití postupu podle občanského soudního řádu než soudního řádu správního. Žalovaný nicméně s ohledem na soudní judikaturu připustil, že soud by mohl vyhodnotit posuzovanou funkci jako funkci veřejnou ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny a přezkoumat i postup výběru před jmenováním do funkce. Žalovaný ovšem připomněl, že neexistuje veřejné subjektivní právo být jmenován předsedou Úřadu a i v tomto případě platí, že čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje pouze právo na přístup k veřejné funkci, tedy právo ucházet se o možnost takovou funkci vykonávat, a to za rovných podmínek. Soudní přezkum je tedy omezen na ochranu před diskriminací a svévolí.
- 19 Žalovaný 1) označil popis událostí a závěry žalobce za tendenční a zkreslené. Upozornil na obsah materiálu č. II., na jehož podkladě přijala žalovaná 2) dne 22. 2. 2023 usnesení č. 143. V předkládací zprávě tohoto materiálu žalovaný 1) uvedl důvody pro stažení materiálu č. I., tj. vypořádal se zahájeným výběrovým řízením na funkci předsedy Úřadu, takže není pravdou, že by jeho postup byl svévolný a neodůvodněný. Důvodem pro návrh ukončit výběrové řízení byl záměr změny způsobu zabezpečování věcných agend v působnosti Úřadu, jejich přenesení na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a zrušení Úřadu jako samostatného úřadu. Materiál č. II. se vztahoval ke všem uchazečům a uchazečkám ve výběrovém řízení, napadený postup tedy nesměřoval specificky vůči žalobci a stěžít tak mohl představovat odvetné opatření. Ostatně, v tom případě by jistě jednodušší např. jmenovat do funkce předsedy jiného uchazeče než žalobce nebo výběrové řízení ukončit bez jmenování a vypsát jej znovu, než připravovat rozsáhlý legislativní materiál.
- 20 Dále žalovaný 1) uvedl, že záměr na zrušení Úřadu a změny v zabezpečení výkonu dotčených agend byl rozpracováván již delší dobu, o čemž svědčí mj. výměny dopisů mezi ministrem dopravy a předsedou Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ze 17. 1., 23. 1. a 22. 2. 2023. Následně byl zpracován a předložen návrh zákona, kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu, a žalovaná 2) k němu usnesením č. 446 ze dne 21. 6. 2023 přijala souhlasné stanovisko. Důvody pro skončení výběrového řízení na funkci předsedy Úřadu tedy byly objektivní, zakládaly se na reálném a realizovatelném popisu navazujících kroků (příprava a přijetí legislativního materiálu) a rozhodně se nejednalo o přímý krok či odvetu vůči žalobci.
- 21 Žalovaný 1) má za to, že zcela legitimní možností žalované 2) je i to, že nevybere a nejmenuje žádného uchazeče, který se účastnil výběrového řízení, neboť nárok na jmenování zde neexistuje.

Žalobce stažení materiálu č. I. vytrhuje z celkového kontextu a připisuje mu účinky, které ve skutečnosti nemělo. Tvrzená souvislost by mohla nastat v případě, že by žalovaný 1) materiál č. I. stáhl, další kroky by nečinil a rovněž žalovaná 2) by se už situací vzniklou skončením funkčního období žalobce coby předsedy Úřadu nezabývala. To se ovšem nestalo, jak plyne z materiálu č. II., z předkládací zprávy k němu a též z usnesení č. 143. Tvrzený přímý negativní dopad na veřejná subjektivní práva žalobce tak není dán, neboť žalovaná 2) rozhodla, že žalobce (a ani jiného účastníka výběrového řízení) do uvedené funkce nejmenuje. Chybí tak jedna z podstatných náležitostí pro nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. a dle názoru žalovaného 1) tedy stažení materiálu č. I. nemůže představovat nezákonný zásah ve smyslu tohoto ustanovení.

- 22 Žalovaný 1) též zdůraznil, že vztah mezi materiálem předloženým žalované 2) a postupem žalované 2) není tak deterministický, jak namítá žalobce. Žalovaná 2) nemůže být nucena předloženému návrhu na jmenování vyhovět, není jím vázána, může jej např. odmítnout, změnit nebo vrátit k přepracování. Proto i v rámci projednání materiálu č. II. měla možnost návrh usnesení změnit a např. jmenovat žalobce nebo některého z uchazečů ve výběrovém řízení předsedou Úřadu, nebo navrhovaný postup odmítnout a požadovat předložení jiného materiálu.
- 23 K námitce rozporu se směrnicí 2012/34 žalovaný 1) na okraj poznamenal, že nesouhlasí s tím, že by byly splněny podmínky pro přímý účinek směrnice 2012/34, neboť tato směrnice byla řádně transponována. Rozpor se směrnicí dle žalobce založilo až stažení materiálu č. I., k tomu žalovaný 1) zopakoval, že dopady tohoto kroku je třeba vyhodnocovat v souvislosti s předložením materiálu č. II., který byl řádně odůvodněný a kterým žalovaný 1) žalovanou 2) nijak neomezil v jejím dalším postupu. Návrh žalovaného 1) obsažený v materiálu č. II. nezasahoval do výsledků výběrového řízení, nijak je neměnil ani s nimi jinak nemanipuloval, působil stejně vůči všem uchazečům a byl odůvodněný. Nárok na jmenování do funkce předsedy Úřadu neobsahuje ani směrnice 2012/34, s námitkou, že stažení materiálu č. I. bylo v rozporu s požadavky směrnice, tedy žalovaný 1) nesouhlasí.
- 24 K námitce rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny žalovaný uvedl, že žalobní tvrzení o jednostrannosti, bezdůvodnosti a libovůli postupu žalovaného 1) neodpovídá skutečnosti, neboť stažení materiálu č. I. bylo důvodné a bylo odůvodněno v materiálu č. II., přičemž finálně zvolený postup byl stejný vůči všem uchazečům, tj. nebyl diskriminační ani libovolný. V této souvislosti žalovaný 1) odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2018 č.j. 6 As 199/2018-71, z něž plyne, že čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje pouze právo na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek, soudní přezkum se zpravidla omezí na posouzení, zda podmínky byly rovné, tj. zda nedošlo k diskriminaci a svévoli.
- 25 K námitce rozporu se směrnicí 2019/1937 žalovaný 1) opět zdůraznil, že stažení materiálu č. I. v kontextu s předložením materiálu č. II. nemůže představovat odvetné opatření, specificky zaměřené na žalobce, neboť navržený a přijatý postup směřoval k výběrovému řízení jako celku, tedy vůči všem uchazečům, a to z objektivních důvodů.
- 26 Žalovaný 1) se vyjádřil též k žalobě na ochranu před nečinností žalované 2), měl za to, že žalovaná 2) činná byla a ve vztahu k vyhlášenému výběrovému řízení se rozhodla nejmenovat do funkce ani žalobce, ani nikoho jiného, což plyne z usnesení č. 143 i z předkládací zprávy v materiálu č. II. Poznamenal, že tvrzení o důsledcích nečinnosti se netýkají uplatňovaných nároků žalobce, i tak s nimi však vyjádřil nesouhlas, neboť žalobní tvrzení neodpovídá zákonné úpravě postavení místopředsedy Úřadu, na kterého jsou kladeny stejné nároky na nezávislost a způsobilost jako na předsedu Úřadu.

- 27 Závěrem žalovaný 1) odmítl, že by žalobce mohl mít legitimní očekávání na jmenování do funkce předsedy Úřadu či vydání rozhodnutí o jeho nejmenování, neboť tvrzené očekávání nemá právní oporu, rozhodně se právní opora nemůže odvozovat od návrhu žalovaného 1) na jmenování žalobce (materiál č. I.), a to s ohledem na povahu a účinky takového materiálu.

Vyjádření žalované 2)

- 28 Žalovaná 2) s podanou žalobou nesouhlasila a navrhla její zamítnutí. Uvedla zejména, že nebyla nečinná, neboť jí byl v souladu s jednacím řádem ve věci dalšího postupu po skončení funkčního období předsedy Úřadu fakticky předložen jediný návrh, který také žalovaná 2) projednala a schválila. Jednalo se o rádně odůvodněný materiál č. II. s návrhem, aby byl s ohledem na § 5 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. pověřen řízením Úřadu jeho místopředseda, a žalovaná 2) zároveň vzala na vědomí záměr na zrušení Úřadu a převedení jeho působnosti a pravomoci na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže do konce roku 2023. Uvedený materiál č. II. předložený ministrem dopravy žalovaná 2) projednala 22. 2. 2023 a přijala usnesení č. 143.
- 29 Žalovaná 2) vysvětlila, že za stávající složité situace související se stavem státního rozpočtu došlo k přehodnocení důvodnosti a efektivity fungování regulačního subjektu jakožto samostatného ústředního úřadu, ve vztahu k záměrům na snižování byrokratické zátěže, zjednodušování výkonu a organizace státní správy a úspory na straně státního rozpočtu, včetně úspor prostředků na platy (snižování počtu systemizovaných míst). Skončení funkčního období dosavadního předsedy Úřadu se v celkové situaci nakonec ukázalo jako relativně optimální období pro realizaci tohoto záměru s tím, že je žádoucí realizovat jej do konce roku 2023 tak, aby se úspory s tímto krokem spojené mohly promítnout již do rozpočtu na rok 2024. S ohledem na uvedené se naopak jeví jako vhodné spojit výkon funkcí regulačního subjektu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. To umožní jednak dosáhnout úspor v počtu míst potřebných k zabezpečení výkonu těchto agend a úspor v provozních nákladech, jednak je tento záměr proveditelný v relativně krátkém časovém úseku. Žalovaná 2) poznamenala, že varianta spojení funkcí obou regulačních úřadů byla zvažována i při přípravě a projednávání zákona č. 320/2016 Sb.
- 30 K žalobním námitkám dále uvedla, že jmenování předsedy Úřadu pro další funkční období nakonec žalovaný 1) vyhodnotil s ohledem na výše uvedené jako neúčelné. Nově jmenovaný předseda by svoji funkci vykonával pouze několik měsíců, bylo by navíc nutné řešit i případné pracovníprávní nároky při zrušení funkce, což se z hlediska účelnosti a postupu řádného hospodáře v souvislosti se správou státního rozpočtu jeví jako nevhodné a neefektivní.
- 31 Žalovaná 2) uvedla, že podle jednacích řádů vlády může být předložený materiál předkladatelem z programu schůze žalované 2) nebo v průběhu jejího jednání i stažen, případně může být jeho projednávání přerušeno. Tím spíše může dojít k jeho stažení i tehdy, pokud byl zatím pouze zveřejněn v systému eKLEP, ale ještě nedošlo k jeho zařazení na program schůze. Materiál č. I. byl stažen v souladu s jednacím řádem vlády z důvodu přehodnocení stávající situace dne 15. 2. 2023 a žalovaný 1) v přiměřené lhůtě navrhl žalované 2), aby předsedu Úřadu nejmenovala a vedení Úřadu zabezpečoval po přechodnou dobu jeho místopředseda. Návrh vycházel zejména z kontextu záměru na budoucí zabezpečování agend spadajících do působnosti Úřadu. Žalovaný 1) současně navrhl, aby žalovaná 2) vzala na vědomí záměr převést pravomoc a působnost Úřadu na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Úřad zrušit, a to s účinností do konce roku 2023, resp. od začátku roku 2024. Žalovaná 2) zdůraznila, že se jedná o rozhodující okolnost pro nejmenování nového předsedy Úřadu. Žalovaná s ohledem na uvedené objektivní skutečnosti schválila dne 22. 2. 2023 usnesení č. 143 a pověřila řízením Úřadu jeho dosavadního místopředsedu. Současně vzala na vědomí záměr na zrušení Úřadu a převedení jeho působnosti a pravomoci na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, a to do konce roku 2023. Pokud jde o

materiál č. I., vůbec nedošlo k jeho zařazení na program schůze, a žalovaná 2) o něm vůbec nebyla povinna jednat a v této věci rozhodnout. Není tedy nečinná, neboť ani nemá povinnost konat a vydat rozhodnutí ve věci samé.

- 32 Dle žalované 2) nemohlo dojít k vzniku legitimního očekávání, že žalovaná 2) rozhodne o jmenování či nejmenování žalobce předsedou Úřadu, neboť žalovaná 2) nebyl žádný takový návrh k projednání předložen. Vzhledem ke skutečnosti, že výsostné oprávnění ke jmenování předsedy Úřadu náleží právě žalované 2), za výše popsané situace (nezařazení příslušného materiálu na jednání žalované 2) a jeho následné stažení předkladatelem) nelze uvažovat o vzniku legitimního očekávání na straně žalobce. Z procesní opatrnosti žalovaná 2) uvedla, že o nejmenování žalobce do funkce rozhodla projednáním materiálu č. II. a přijetím usnesení č. 143. Důvody rozhodnutí jsou patrné z předkládací zprávy k návrhu usnesení.
- 33 Žalovaná 2) odmítla, že by pověření místopředsedy řízením Úřadu bránilo výkonu funkce předsedy bez jakéhokoliv omezení, včetně rozhodování o rozkladech, odkázala na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2023 č.j. 8 A 36/2021-31, v němž soud shledal nedůvodnou námitku zpochybňující pravomoc osoby toliko pověřené řízením Úřadu vlády České republiky rozhodnout o rozkladu; nyní posuzovaný případ má za obdobný, i zde se jedná o funkci vedoucího ústředního správního orgánu, která je obsazována vládou. Za daných okolností, ačkoliv zákon č. 320/2016 Sb. možnost toliko dočasného pověření výkonem uvedené funkce explicitně nezakotvuje (obdobně jako u pověření výkonu funkce vedoucího Úřadu vlády České republiky), žalovaná 2) svým postupem nijak nevybočila z mezí své pravomoci. Dočasným pověřením nedošlo ani k obcházení záruk setrvání ve funkci, neboť je zřejmé, že je zde s ohledem na přijatý záměr dána záruka setrvání ve funkci do okamžiku, kdy se uplatní rozvazovací podmínka v podobě zrušení Úřadu. Dle žalované 2) by jmenování předsedy Úřadu pouze na krátké období do konce roku 2023 bylo neúčelné a nehospodárné.

Replika žalobce

- 34 V replice žalobce oponoval stanoviskům obou žalovaných. Nerozporoval, že otázka možného sloučení obou úřadů byla diskutována již v průběhu výběrového řízení; žalobce na ni byl dotazován výběrovou komisí. Dopisy doložené žalovaným 1) však pro svoji obecnost nesvědčí o údajné rozpracovanosti záměru. První dopis nadto vznikl až v době, kdy žalovanému 1) již byli známi uchazeči výběrového řízení.
- 35 Žalobce dále zdůraznil, že žalovaní nijak nevysvětlili, co se stalo mezi 13. 2. 2023, kdy byl žalobce navržen žalovaným 1) na jmenování, a 15. 2. 2023, kdy byl návrh na jeho jmenování žalovaným 1) stažen. Měl za to, že organizační změna nebyla dostatečně připravena, už jen proto, že příslušný návrh změny zákona byl ministrem dopravy předložen jako poslanecký návrh, čímž ministr záměrně obešel standardní připomínkové řízení a projednání Legislativní radou vlády, a že nebude dosažen soulad se směrnicí 2012/34, neboť po realizaci změny zřejmě nebude zachována stávající úroveň implementace směrnice. K tomu odkázal na připomínky ministra pro legislativu a předsedy Legislativní rady vlády, připomínky samotného Úřadu, podepsané pověřeným místopředsedou, a připomínky odboru kompatibility Úřadu vlády, k sněmovnímu tisku č. 454.
- 36 Žalobce má chystanou změnu za účelovou, skutečné důvody pro skončení výběrového řízení za politicky motivované a zaměřené proti žalobci. Upozornil, že ministr dopravy si vyžádal dopis odeslaný na Evropskou komisi a 14 minut po jeho obdržení informoval žalobce o stažení návrhu na jmenování, aniž by v tu dobu měl k dispozici od Úřadu jakékoliv podklady pro posouzení přínosů navrhované změny. K rozhodnutí ministra nenavrhnout žalované 2) ke jmenování

žalobce nedošlo za stavu účinné či již přijaté legislativní změny, ale ještě před provedením jakékoliv analýzy. Tím byla narušena nezávislost Úřadu a došlo k nezákonnému zásahu.

- 37 Žalobce nesouhlasil s obranou žalované 2) o tom, že důvodem pro napadený postup byla snaha o úspory. Ani podle tvrzení žalovaných neexistuje žádná analýza takových údajných úspor, totéž vyplývá také z připomínek ministerstva financí k poslaneckému návrhu zákona. Nadto dle žalobce nelze krátit práva žalobce z důvodů údajných úspor a postupu řádného hospodáře. Snaha ušetřit prostředky státního rozpočtu nemůže být nadřazena povinnosti obsadit místo předsedy v souladu se zákonem a směrnicí a právům žalobce jako vítěze výběrového řízení. Ostatně, v systemizaci je pro rok 2023 s místem předsedy Úřadu počítáno a finanční prostředky na toto místo jsou vymezeny ze zákona.
- 38 Žalobce odmítl, že by žalovaná 2) přijetím usnesení č. 143 rozhodla o nejmenování žalobce do funkce, neboť tímto usnesením rozhodla jen o pověření vedením Úřadu. Z povahy věci pověření vedením úřadu nebrání jmenování řádného předsedy. Usnesením č. 143 žalovaná nerozhodla o veřejných subjektivních právech žalobce, ani nevyločila budoucí rozhodnutí o jmenování předsedy Úřadu.
- 39 Žalobce následně v replice namítl, že v důsledku nezákonného postupu obou žalovaných Úřad ztratil nezávislost, neboť v jeho čele stojí osoba, která nebyla jmenována na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících její nezávislost, ale osoba jednostranně navržená ministrem dopravy, na němž má být Úřad nezávislý, a to na dobu neurčitou s možností kdykoli pověření odvolat. V tomto směru odkázal na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 4. 2014, sp. zn. C-288/12, a uvedl, že hrozba ukončení pověření může vést k poslušnosti místopředsedy vůči žalovaným, která je neslučitelná s požadavkem nezávislosti podle § 3 odst. 2 zákona č. 320/2016 Sb. i podle čl. 55 směrnice 2012/34. Osoba v čele Úřadu totiž má být nezávislá právě na žalovaném 1) coby orgánu uplatňujícímu vliv na regulované subjekty, zejména České dráhy a Správu železnic.
- 40 Žalobce nakonec v replice rozvinul svoji žalobní argumentaci, dle níž pověřený místopředseda Úřadu není oprávněn vydávat rozhodnutí o rozkladu, vymezil se proti srovnání posuzovaného případu s případem řešeným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2023, č.j. 8 A 36/2021-31, namítl, že ani místopředseda řádně jmenovaný předsedou Úřadu nemá stejné záruky nezávislosti jako předseda.

Jednání před soudem a dokazování před soudem

- 41 Při jednání konaném před Městským soudem v Praze dne 23. 11. 2023 účastníci řízení setrvali na své dosavadní argumentaci.
- 42 Soud na jednání provedl důkaz listinami předloženými žalovaným 1) a žalovanou 2), neboť ti ve věci nevedli klasický správní spis dle § 17 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (k tomuto postupu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2023, č.j. 4 As 203/2022-47, bod 25).
- 43 Soud dále na jednání provedl důkaz listinami, které předložil žalobce, a účastnickým výsledkem žalobce.
- 44 Pokud jde o provedené listinné důkazy, jde zejména o *Oznámení o vyblášení výběrového řízení na funkci předsedy Úřadu ze dne včetně příloh ze dne 20. 12. 2022, materiál č. I., materiál č. II., dopis žalobce adresovaný Evropské komisi ze dne 22. 9. 2022, printscreen e-mailu žalobce adresovaného ministru dopravy dne 15. 2. 2023, výpis telefonických hovorů ze dne 15. 2. 2023, printscreeny ze systému eKLEP, kopie článku „Dopravní*

úřad do roka skončí, jeho práci převezme ÚOHS“; korespondence a rozhodnutí týkající se žádosti Mgr. Et Mgr. Jitky Boudné, M.A., o informace, rozhodnutí Úřadu ve věci přestupku Českých drah ze dne 21. 9. 2022 a 3. 11. 2022, korespondence Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a ministerstva dopravy ze dne 17. 1. 2023, 23. 1. 2023 a 22. 2. 2023, Předkládací zpráva a stanoviska k návrhu na zrušení Úřadu a přenesení jeho působnosti na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

- 45 Provedené důkazy soud hodnotil jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. Listinné důkazy soud hodnotil jako pravdivé; soud neměl žádný důvod o jejich pravdivosti pochybovat. Také účastnickou výpověď žalobce soud hodnotil jako pravdivou, a to z důvodu, že obsah výpovědi zcela korespondoval s listinnými důkazy, nebyly v ní žádné logické rozpory a nebylo zjištěno nic konkrétního, co by zpochybnilo věrohodnost žalobce či pravdivost jeho výpovědi. Ani účastníci řízení ostatně pravdivost provedených důkazů nerozpороvali a proti jejich obsahu nic nenamítali.

Posouzení věci soudem

- 46 Městský soud v Praze nejprve k námitce žalovaného 1) stručně uvádí, že je dána pravomoc správního soudu k poskytnutí ochrany žalobci v předmětné věci, a to na základě čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle něž mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. S přihlédnutím k čl. 4 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny lze shrnout, že spadá-li nyní posuzovaný případ do rozsahu článku 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, nelze žalobci soudní ochranu odepřít. Městský soud má přitom za nepochybné, že funkce předsedy Úřadu „veřejnou funkcí“ ve smyslu článku 21 odst. 4 Listiny. Jedná se o funkci předsedy nezávislého regulačního úřadu pro železniční odvětví, podrobnosti upravuje směrnice 2012/34 a zákon č. 320/2016 Sb. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2017, sp.zn. Pl. ÚS 8/16, vyhlášeným pod č. 26/2018 Sb., je veřejnou funkcí ve smyslu článku 21 odst. 4 Listiny „*taková funkce, jejímž výkonem se občané na správě věcí veřejných bezprostředně podílejí. Jinými slovy, čl. 21 odst. 4 Listiny zaručuje právo na přístup k funkcím, skrze které se občané přímo podílejí na přípravě či vydávání normativních nebo individuálních rozhodnutí anebo provádění dalších úkonů různého charakteru činěných v rámci výkonu veřejné moci, a to prostřednictvím kompetencí, kterými daná veřejná funkce disponuje.*“ Tato kritéria funkce předsedy Úřadu bezesporu naplňuje, což ostatně ani žalovaný 1) ve své námitce nezpochybňuje.

Posouzení žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného 1)

- 47 O žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného 1) do práv žalobce soud uvážil takto.
- 48 Městský soud v Praze rozhodoval podle ust. § 87 odst. 1 s. ř. s. na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů.
- 49 Podle ust. § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
- 50 V souladu s žalobními námitkami soud nejprve posuzoval, zda žalovaný 1) zasáhl do veřejných subjektivních práv žalobce tím, že svévolně nerespektoval výsledky výběrového řízení a o stažení návrhu na jmenování vítěze výběrového řízení rozhodl sám, přestože je subjektem, který dle směrnice 2012/34 nesmí do výběru předsedy Úřadu zasahovat, a zda tento postup žalovaného 1) byl odvetným opatřením vůči žalobci ve smyslu definice dle čl. 5 odst. 11 a generální klauzule čl. 19 směrnice 2019/1937.

- 51 Podle bodu 78 preambule směrnice 2012/34 v zájmu zajištění nezávislosti regulačního subjektu je třeba při jmenování jeho členů postupovat vhodným způsobem, který zejména zajistí, aby osoby s rozhodovací pravomocí jmenoval veřejný orgán, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva.
- 52 Podle čl. 55 odst. 1 směrnice 2012/34 každý členský stát zřídí jediný vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví. Aniž je dotčen odstavec 2, tento subjekt je samostatným orgánem, který je, pokud jde o organizaci, funkce, hierarchii a rozhodování, právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromého subjektu a je na něm nezávislý. Je rovněž nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli. Tento subjekt je dále funkčně nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu, který se účastní uzavírání smlouvy na veřejné služby.
- 53 Podle čl. 55 odst. 2 směrnice 2012/34 členské státy mohou zřídit regulační subjekty, které jsou příslušné pro několik regulovaných odvětví, pokud takové integrované regulační subjekty splňují požadavky na nezávislost uvedené v odstavci 1 tohoto článku. Regulační subjekt pro železniční odvětví může být z organizačního hlediska rovněž spojen s vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž uvedeným v článku 11 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 101 a 102 Smlouvy, s bezpečnostním orgánem zřízeným podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 o bezpečnosti železnic Společenství, nebo s orgánem vydávajícím licence uvedeným v kapitole III, splňuje-li takový společný subjekt požadavky na nezávislost stanovené v odstavci 1 tohoto článku.
- 54 Podle čl. 55 odst. 3 směrnice 2012/34 členské státy zajistí, aby byl regulační subjekt personálně zajištěn a spravován způsobem, jenž zaručí jeho nezávislost. Zejména zajistí, aby osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu podle článku 56, jako jsou v příslušných případech například členové jeho výkonné rady, byly jmenovány na základě jasných a transparentních pravidel, jež zajišťují jejich nezávislost na národním vládním kabinetu či ministerské radě nebo jakémkoli jiném veřejnoprávním subjektu, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva.
- 55 Členské státy rozhodnou, zda jsou tyto osoby jmenovány na pevně stanovené období, které lze obnovit, nebo na dobu neurčitou, kdy odvolání je možné pouze z disciplinárních důvodů, které nesouvisí s jejich rozhodováním. Tyto osoby jsou vybírány transparentním postupem na základě zásluh, včetně příslušné odbornosti a odpovídajících zkušeností, výhodou jsou zkušenosti v oblasti železnic či jiných síťových odvětví. (...)
- 56 Městský soud v Praze předně posuzoval, zda má směrnice 2012/34 ohledně požadavku na výběr a jmenování podle transparentních pravidel zajišťujících nezávislost předsedy Úřadu přímý účinek. Soud připomíná, že konkrétní ustanovení směrnice může mít přímý účinek pouze za kumulativního splnění tří základních podmínek (viz např. rozsudek Soudního Dvora EU ze dne 4. 12. 1974, ve věci 41/74, Yvonne van Duyn proti Home Office, bod 12): musí marně uplynout lhůta stanovená k provedení směrnice; musí jít o jasné a přesné pravidlo, které lze aplikovat bez dalšího, a dotyčné pravidlo musí být úplné a bezpodmínečné; a nesmí jít o situaci, kdy by přímou aplikací směrnice došlo k uložení povinností jednotlivci (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24, bod 23).
- 57 Druhá podmínka, tj. zda ze směrnice vyplývá dostatečně jasná povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, je bezpochyby splněna. Čl. 55 směrnice jasně a bezpodmínečně upravuje

základní zásady organizace vnitrostátního regulačního subjektu a s přihlédnutím k bodu 78 směrnice z něj vyplývá, že členský stát má povinnost vybírat a jmenovat osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu na základě jasných a transparentních pravidel, jež zajišťují jejich nezávislost. Není pochyb ani o splnění třetí podmínky, neboť je zjevné, že směrnice 2012/34 povinnost jednotlivci neukládá. Soud se proto dále zabýval splněním první podmínky, tj. zda implementační lhůta stanovená k provedení směrnice (v tomto případě do 16. 6. 2015 - viz čl. 64 odst. 1 směrnice) uplynula marně, či zda byla směrnice do českého právního řádu řádně implementována.

- 58 Na zákonné úrovni je zásada nezávislosti Úřadu zakotvena v ust. § 3 odst. 2 zákona č. 320/2016 Sb., dle něž je Úřad při výkonu své působnosti nezávislý, postupuje nestranně a řídí se přitom pouze zákony a jinými právními předpisy.
- 59 V ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. je pak upraveno postavení předsedy Úřadu. Dle odkazovaného ustanovení předsedu jmenuje a odvolává vláda. Funkční období předsedy Úřadu je 6 let a může být jmenován opětovně. Předseda Úřadu se považuje za služební orgán podle zákona o státní službě a je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci zařazenému v Úřadu příkazy k výkonu státní služby. Funkce předsedy Úřadu je vykonávána v pracovním poměru.
- 60 Městský soud v Praze má za to, že česká vnitrostátní právní úprava je v posuzované otázce oproti úpravě zakotvené ve směrnici neúplná, neboť povinnost zajistit nezávislost Úřadu a zabezpečit nezávislost předsedy Úřadu jeho jmenováním na základě jasných a transparentních pravidel implementovala nedostatečně. Absentuje mimo jiné právní úprava, která by zakotvovala povinnost stanovit jasná a transparentní pravidla pro jmenování předsedy Úřadu. Obsahuje-li čl. 55 směrnice konkrétní povinnost, aniž by směrnice explicitně opravňovala členský stát tuto povinnost zpřísnit či změkčit, pak musí být převzata do vnitrostátního právního řádu v rozsahu, který striktně odpovídá směrnici, což se v daném případě nestalo. Z tohoto důvodu bude městský soud vycházet z práva Evropské unie. Ve své judikatuře (rozhodnutí *Garage Molenheide*, *Alicja Sosnowska*, *Enel Maritsa Iztok*, *Kovozber* a další) Soudní dvůr EU dovodil, že směrnice má ve vztahu k členským státům, které nedokonale transponovaly její znění, přímý účinek.
- 61 Lze uzavřít, že je povinností členského státu vybírat a jmenovat osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu transparentním způsobem a na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících jejich nezávislost, a to veřejnoprávním subjektem, který přímo neuplatňuje vlastnická práva k regulovaným podnikům.
- 62 Uvedenou povinnost má dle směrnice 2012/34 veřejný orgán, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva. Takovým subjektem je v souladu s ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. žalovaná 2), směrnice ovšem nevylučuje, aby příslušný subjekt výběr osoby, za podmínky zachování základní premisy čl. 55, svěřil jinému orgánu. Bude-li tedy dodržen postup zajišťující nezávislost, může dle názoru městského soudu výběr předsedy Úřadu organizačně zajistit žalovaný 1).
- 63 Žalobce v žalobní námitce tvrdí, že žalovaný 1) postupoval v rozporu s požadavkem na transparentní výběr předsedy Úřadu zajišťující nezávislost, když ministr dopravy nejprve žalobce coby vítěze výběrového řízení (férovost samotného procesu žalobce nezpochybňuje) navrhl na jmenování do funkce žalované 2), poté se dozvěděl informace o konkrétní předchozí činnosti žalobce ve funkci, poté návrh svévolně stáhl, přičemž důvodem stažení byla odvěta za zjištěnou žalobcovu přechozí činnost ve funkci.

- 64 Žalovaný 1) k důvodu stažení návrhu na jmenování žalobce do funkce argumentuje záměrem ukončit výběrové řízení jako celek, z důvodu zamýšlené a v té době již rozpracované změny způsobu zabezpečování věcných agend v působnosti Úřadu, jejich přenesení na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a zrušení Úřadu jako samostatného úřadu.
- 65 K posouzení relevance žalobní námitky je třeba shrnout časovou souslednost jednotlivých událostí, k nimž došlo v rozhodné době. Městský soud přitom akcentuje, že k jednání, v němž žalobce spatřuje nezákonný zásah do svých práv ze strany žalovaného 1), došlo dne 15. 2. 2023.
- 66 Z provedených důkazů a z nesporných tvrzení účastníků řízení má soud za prokázané, že dne 22. 9. 2022 zaslal žalobce informativní dopis adresovaný Evropské komisi, v němž ve věci převodu pozemků z Českých drah na Správu železnic upozornil na možný rozpor s unijním právem. Dne 21. 12. 2022 bylo vyhlášeno výběrové řízení na funkci předsedy Úřadu, a to zveřejněním oznámení na úřední desce žalovaného 1). Dne 17. 1. 2023 se obrátil žalovaný 1) na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v otázce možného sloučení agend obou úřadů, a dotázal se, zda již byly zahájeny prvotní kroky (zahájení vnitřní diskuse, zřízení pracovní skupiny či zpracování potřebných expertíz, případně prvotního posouzení dopadů zamýšlené regulace). Dne 23. 1. 2023 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže odpověděl, že možné sloučení obou úřadů bylo oznámeno vedení, byly zahájeny prvotní kroky a koordinační práce, a je navrhováno projednat nejdříve možnost změny právní úpravy a připravit novelizaci všech souvisejících právních předpisů. Dne 1. a 7. 2. 2023 se konaly pohovory se třemi uchazeči přihlášenými do výběrového řízení na funkci předsedy Úřadu. Všichni uchazeči byli úspěšní, nejvyšší bodové ohodnocení získal žalobce, v pořadí druhý byl dosavadní místopředseda Úřadu Ing. Miloslav Kothera. Dne 13. 2. 2023 byl žalovaným 1) do systému eKLEP (portál zpřístupňující dokumenty legislativní povahy, které jsou určeny pro jednání vlády) vložen návrh usnesení vlády o jmenování žalobce předsedou Úřadu spolu s předkládací zprávou, v níž žalovaný 1) shrnul, že je mu svěřeno zabezpečení organizační stránky jmenování předsedy Úřadu, a uvedl, že žalované 2) předkládá k rozhodnutí jmenování nového předsedy Úřadu, a s ohledem na výsledek pohovorů a jejich vyhodnocení doporučuje žalované 2), aby do funkce předsedy Úřadu opětovně jmenovala jeho dosavadního předsedu, tj. žalobce, který při pohovoru v rámci výběrového řízení dosáhl nejlepšího výsledku.
- 67 Dne 15. 2. 2023 v 8:34 hodin žalobci telefonoval ministr dopravy. Sdělil žalobci, že je právě v Bruselu, ověřoval, zda je pravdivá informace o existenci dopisu ze dne 22. 9. 2022, a vyžádal si jeho kopii. Žalobce pravdivost informace potvrdil a kopii dopisu poskytl e-mailem v 9:55 hodin. Dopis je adresovaný Evropské komisi a žalobce v něm upozorňuje na možný rozpor postupu Českých drah, k nimž žalovaný 1) vykonává práva akcionáře, s unijním právem. V 10:09 hodin žalobci znovu telefonoval ministr dopravy a sdělil mu, že návrh na jmenování stáhne. Ze systému eKLEP byl žalovaným 1) návrh usnesení vlády o jmenování předsedy Úřadu spolu s předkládací zprávou stažen ve 12:54 hodin.
- 68 Dne 18. 2. 2023 byl na webu www.zdopravy.cz publikován článek „Dopravní superúřad do roka skončí, jeho práci převezme ÚOHS“. Dne 21. 2. 2023 ministr dopravy na schůzce žalobci sdělil, že jeho jmenováním by vznikly zbytečné výdaje, poněvadž Úřad má být zrušen. Na jednání žalované 2) dne 22. 2. 2023 žalovaný 1) předložil návrh usnesení vlády o pověření Ing. Miloslava Kothery řízením Úřadu a o vzetí na vědomí záměru na zrušení Úřadu a převedení jeho pravomocí na Úřad na ochranu hospodářské soutěže s předkládací zprávou. V ní je mimo jiné uvedeno, že žalovaný 1) má za potřebné přehodnotit důvodnost a efektivitu fungování Úřadu jakožto samostatného ústředního úřadu, ve vztahu k záměrům na snižování byrokratické zátěže, zjednodušování výkonu a organizace státní správy a úspory na straně státního rozpočtu, včetně úspor prostředků na platy, jeví se mu jako žádoucí spojit výkon funkcí Úřadu s Úřadem pro

ochranu hospodářské soutěže, popisuje, jaké úspory to přinese a vyzdvihuje proveditelnost záměru v relativně krátkém časovém úseku. Má za to, že skončení funkčního období dosavadního předsedy Úřadu je optimálním obdobím pro realizaci tohoto záměru s tím, že je žádoucí realizovat jej do konce roku 2023. Žalovaný 1) dále v předkládací zprávě uvedl, že jmenování předsedy Úřadu pro další funkční období nakonec vyhodnotil s ohledem na výše uvedené již jako neúčelné. Nově jmenovaný předseda by svoji funkci vykonával pouze několik měsíců, bylo by navíc nutné řešit i případné pracovněprávní nároky při zrušení funkce. Za účelné naopak má, aby Úřad po přechodnou dobu vedl jeho místopředseda. Záměr převést pravomoc a působnost Úřadu na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je dle předkládací zprávy rozhodující okolností pro nejmenování nového předsedy Úřadu. Žalovaná 2) dne 22. 2. 2023 vydala usnesení, v němž pověřila řízením Úřadu jeho místopředsedu a dále vzala na vědomí záměr na zrušení Úřadu a převedení jeho pravomocí na Úřad na ochranu hospodářské soutěže.

- 69 Městský soud v Praze k tomu uvádí následující. Rozpoznání toho, zda správní úřad sledoval určitým (právním) jednáním oprávněný zájem, anebo zda postupoval svévolně a jednání sledující oprávněný zájem pouze předstíral, je bezpochyby velmi problematickou záležitostí, neboť skutečný důvod (motiv, pohnutka) mnohdy zůstává skryt („v hlavě jednajícího“), a je třeba na něj usuzovat z (pokud možno) všech poznatelných vnějších okolností. Ke správnému posouzení toho, co správní úřad svým jednáním zamýšlel, je třeba přihlídnout ke všem skutečnostem, které konkrétnímu posuzovanému jednání předcházely, a dle okolností rovněž i ke skutečnostem, které následovaly. Z hlediska důkazního je tedy obtížné posoudit, zda postup žalovaného 1) uskutečněný dne 15. 2. 2023 byl svévolným a diskriminačním (odvetným) opatřením vůči žalobci, neboť se jedná o zjišťování vnitřního postoje žalovaného 1), potažmo ministra dopravy, který za žalovaného 1) vystupoval, tedy skutečnosti přímo nezjistitelné, kterou lze dokazovat pouze nepřímo na základě objektivně zjistitelných okolností svědčících o pohnutkách žalovaného 1).
- 70 Žalovaný 1) sice jiný než deklarovaný důvod vedoucí ke změně stanoviska popřel. Soud však z provedených důkazů došel k závěru, že primárním cílem žalovaného 1) dne 15. 2. 2023 bylo znemožnit žalobci, aby pokračoval ve funkci předsedy Úřadu, a to z jiných důvodů než z později deklarovaných organizačních a úsporných důvodů. Uvedený závěr soud opírá o prokázané skutečnosti, že ke změně postoje žalovaného 1) došlo v krátkém časovém období dne 15. 2. 2023, přičemž soudem bylo zjištěno, že v rozhodném období žalobce potvrdil ministru dopravy oznámení o porušení unijního práva Evropské komisi ze strany subjektu ovládaného žalovaným 1), ministr dopravy se s oznámením seznámil, a bezprostředně poté oznámil žalobci, že stáhne návrh na jeho jmenování do funkce. Žádná jiná rozhodná skutečnost, k níž by došlo mezi 13. 2. 2023 a 15. 2. 2023, soudem zjištěna nebyla a účastníky řízení nebyla tvrzena.
- 71 Žalovaný 1) pak nevystavěl svou obhajobu na přesvědčivé argumentaci a nenabídl soudu věrohodnou skutkovou verzi reality, která by vyvrátila pravdivost výše uvedeného zjištění. Žalovaný 1) se hájil zejména odkazem na argumentaci v materiálu č. II, kde v předkládací zprávě ze dne 22. 2. 2023 argumentoval potřebou přehodnotit důvodnost a efektivitu fungování Úřadu jakožto samostatného ústředního úřadu, ve vztahu k záměrům na snižování byrokratické zátěže, zjednodušování výkonu a organizace státní správy a úspory na straně státního rozpočtu, včetně úspor prostředků na platy, s tím, že skončení funkčního období dosavadního předsedy Úřadu je optimálním obdobím pro realizaci tohoto záměru. Argumentoval i tím, že záměr na zrušení Úřadu a změny v zabezpečení výkonu dotčených agend byl rozpracováván již delší dobu, minimálně k 17. 1. 2023.
- 72 Uvedené argumenty však nejsou způsobilé přesvědčit soud, že byly skutečným důvodem pro změnu realizovanou dne 15. 2. 2023. Dle soudu se jedná o argumenty zástupné. Je tomu proto, že zvažovaný záměr spočívající ve spojení výkonu funkcí dvou správních úřadů je svým charakterem

bezpochyby záměrem poměrně obsáhlým a administrativně náročným, zahrnujícím řadu aspektů, jehož realizace si nutně musí vyžádat shromáždění podkladů, důkladnou analýzu a řádnou přípravu veškerých legislativních procesů v delším časovém rámci. I když bylo o záměru již v obecné rovině uvažováno, přesto paralelně proběhlo výběrové řízení na předsedu jednoho z dotčených úřadů a s jmenováním předsedy žalovaný 1) počítal, neboť jej dne 13. 2. 2023 sám navrhl žalované 2) k jmenování dne 15. 2. 2023. Soud považuje za zcela nevěrohodné, aby záměr, který mu žalovaný 1) předestřel, nabyl konkrétních obrysů a vyústil v úvahu, že vhodným dílčím krokem je nejmenovat předsedu Úřadu, to vše během dvou dnů. Ostatně, o tom, že zvažovaný záměr neměl ke dni 15. 2. 2023 ještě ani hrubou podobu a byl pouze ve stádiu politické úvahy, svědčí i dokumentace předložená účastníky řízení (zejm. dopis ministra dopravy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 22. 2. 2023 či předkládací zpráva žalované 2) ze dne 16. 6. 2023 k sněmovnímu tisku č. 454 a stanovisko vlády k sněmovnímu tisku č. 454), z níž vyplývá, že ke dni 22. 2. 2023 ještě ani neproběhlo úvodní jednání mezi žalovaným 1) a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, nebyla ustavena pracovní skupina ve věci zvažovaného sloučení agend, a ještě ani v červnu 2023 nebyly připraveny jakékoli podklady pro posouzení přínosů záměru, nebyla provedena kalkulace deklarovaných úspor atp.

- 73 Městský soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, jednání žalovaného 1) spočívající ve stažení návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu nebylo motivováno deklarovaným záměrem spojit výkon agend Úřadu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Jednalo se tudíž o postup svévolný, který nemá oporu ve směrnici 2012/34 ani v zákoně č. 320/2016 Sb. Žalovaný 1) tímto svým jednáním nezákonně zasáhl do práva žalobce na to, aby vůči němu byla aplikována jasná a transparentní pravidla ve smyslu směrnice 2012/34, kdy taková pravidla směrnice vyžaduje nejen pro výběrové řízení, ale i pro jmenování předsedy Úřadu.
- 74 K námitce žalobce dále městský soud posuzoval, zda bylo jednání žalovaného 1) spočívající ve stažení návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícím právo občanů na rovné podmínky při přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím.
- 75 Městský soud má s ohledem na ust. § 3, 4 zákona č. 320/2016 Sb. za nepochybné, že funkce předsedy Úřadu je veřejnou funkcí. Rovné podmínky při přístupu k veřejné funkci pak dle názoru soudu zahrnují nejen skutečnost, že bude ve srovnatelném případě postupováno obdobně, ale i skutečnost, že při vstupu do veřejné funkce nebude postupováno s libovůlí (srovnej: Husseini, Bartoň, Kokeš, Kopa a kol.: Listina základních práv a svobod, 1. vydání (1. aktualizace), C. H. Beck, Praha 2021, marg. č. 111). Jak soud vyložil výše, ve vztahu k žalobci žalovaný 1) postupoval libovolně, respektive svévolně, když bez spravedlivého důvodu zasáhl do jmenovacího procesu a stáhl návrh na jmenování žalobce do funkce. Městský soud tedy konstatuje, že žalovaný 1) ve vztahu k žalobci postupoval v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a nezákonně zasáhl do jeho práva na rovné podmínky při přístupu k veřejné funkci.
- 76 Byť městský soud shledal nezákonnost postupu žalovaného 1) vůči žalobci již v samotné skutečnosti, že žalovaný 1) svévolně stáhl návrh na jmenování žalobce do funkce předsedy Úřadu, zabýval se dále tím, zda byl postup žalovaného 1) ve skutečnosti odvetným opatřením ve smyslu směrnice 2019/1937.
- 77 Směrnice 2019/1937 o ochraně osob, které oznamují porušení práva EU, měla být do českého právního řádu transponována nejpozději do 17. 12. 2021 (čl. 26 směrnice). Jak již soud připomněl výše, z judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že práv plynoucích ze směrnice se jednotlivci mohou dovolat, pokud jsou ustanovení směrnice bezpodmínečná, dostatečně přesná a stát směrnici netransponoval správně nebo včas. Tyto podmínky má soud v posuzovaném případě ve

vztahu k směrnici 2019/1937 za naplněné. Ustanovení směrnice přesně popisují ukládané povinnosti, státním není dána diskreční pravomoc a transpozice do vnitrostátního práva nebyla v rozhodné době, tj. zejména v únoru 2023, učiněna, neboť se tak stalo až zákonem č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, který je platný od 20. 6. 2023 a účinný od 1. 8. 2023.

- 78 Podle čl. 4 odst. 1, 2 směrnice 2019/1937 se směrnice vztahuje na oznamující osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušení v pracovním kontextu, alespoň v rozsahu osob, které mají status pracovníka ve smyslu čl. 45 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, včetně státních zaměstnanců; osob, které mají status osob samostatně výdělečně činných ve smyslu článku 49 Smlouvy o fungování EU; akcionářů a osob náležejících do správního, řídicího nebo dohledového orgánu podniku, včetně nevýkonných členů, jakož i dobrovolníků a placených či neplacených stážistů; veškerých osob, které pracují pod dohledem a podle pokynů zhotovitelů, subdodavatelů a dodavatelů. Směrnice se vztahuje i na oznamující osoby, které oznamují nebo zveřejňují informace o porušení získané v rámci pracovního poměru, který mezitím skončil.
- 79 Podle čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2019/1937 směrnice stanoví společné minimální normy pro ochranu osob, které oznamují porušení týkající se vnitřního trhu podle čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, včetně porušení unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory, jakož i porušení týkající se vnitřního trhu v souvislosti s jednáními, která porušují pravidla týkající se daně z příjmů právnických osob, nebo s mechanismy, jejichž účelem je získání daňové výhody, která má předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.
- 80 Podle čl. 5 odst. 11 směrnice 2019/1937 se odvetným opatřením rozumí jakékoli přímé či nepřímé jednání nebo opomenutí, k němuž dochází v pracovním kontextu, které je vyvolané interním či externím oznámením nebo zveřejněním a které oznamující osobě působí nebo může způsobit neoprávněnou újmu.
- 81 Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2019/1937 oznamující osoby mají nárok na ochranu podle této směrnice, jestliže: a) měly oprávněné důvody se domnívat, že oznámené informace o porušení byly v době oznámení pravdivé a že tyto informace spadaly do oblasti působnosti této směrnice; a b) podaly oznámení buď interně v souladu s článkem 7 nebo externě v souladu s článkem 10, nebo učinily zveřejnění v souladu s článkem 15.
- 82 Podle čl. 19 směrnice 2019/1937 členské státy přijmou nezbytná opatření, aby zakázaly jakoukoli formu odvetných opatření vůči osobám uvedeným v článku 4, včetně hrozby odvetných opatření a pokusů o ně. Článek dále v patnácti bodech příkladmo vyjmenovává formy možných odvetných opatření, zmiňuje např. dočasné zproštění výkonu služby, odvolání, propuštění či rovnocenná opatření; diskriminaci, znevýhodňující nebo nespravedlivé zacházení atp.
- 83 Jak je zmíněno výše, žalobce dne 22. 9. 2022 zaslal dopis Evropské komisi a upozornil v něm na možné porušení unijních předpisů na ochranu hospodářské soutěže ze strany Českých drah, což je subjekt, k němuž žalovaný 1) vykonává právo akcionáře. Žalobce měl oprávněný důvod se domnívat, že oznámené informace byly v době oznámení pravdivé a že tyto informace spadaly do oblasti působnosti této směrnice. Žalobce vycházel mimo jiné z rozhodnutí Úřadu, kdy s Českými drahami vedl správní řízení a rozhodnutím ze dne 21. 9. 2022 shledal České dráhy vinnými z přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona o drahách. Jedná se tedy o oznámení podřaditelné pod čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2019/1937. Jednání žalobce z pozice předsedy Úřadu spočívající v zaslání dopisu soud hodnotí jako souladné s čl. 56 odst. 2, čl. 57 směrnice 2012/34.

- 84 Městský soud v Praze posoudil zjištěné skutečnosti a s přihlédnutím k obsahu dopisu ze dne 22. 9. 2022 a má za to, že je dána příčinná souvislost mezi činností žalobce ve funkci spočívající v zaslání předmětného dopisu Evropské komisi a stažením návrhu na jmenování žalobce do funkce na další funkční období, neboť byla prokázána bezprostřední časová souvislost mezi okamžikem, kdy ministr dopravy ověřil existenci příslušné žalobcovy činnosti a seznámil se s ní (dopis Evropské komisi o porušení unijního práva), a stažením návrhu na jmenování žalobce do funkce. Žalovaný 1) zároveň soud nepřesvědčil, že přijatý postup, tj. stažení příslušného návrhu na jmenování žalobce do funkce, byl odůvodněn úvahou o realizaci záměru spojit v budoucnu výkon funkcí dvou správních úřadů, neboť bylo zjištěno, že tvrzený záměr neměl v okamžiku stažení návrhu ještě ani hrubou podobu. Žalovaný 1) tedy dle názoru soudu neměl na základě čeho vyhodnotit, že nejmenování předsedy Úřadu je vhodným krokem zapadajícím do záměru. Soud tedy shrnuje, že postup žalovaného 1) ze dne 15. 2. 2023 nebyl objektivně odůvodněn legitimním cílem a nepředstavoval k tomuto cíli přiměřený a nezbytný prostředek. Jednalo se naopak po postup přímo vyvolaný dopisem ze dne 22. 9. 2022, jehož existenci žalovaný 1) ověřil dne 15. 2. 2023. Tento postup žalovaného 1) byl způsobilý žalobci přivodit neoprávněnou újmu, neboť navržení žalobce žalovaným 1) žalované 2) k jmenování do funkce bylo v posuzovaném případě jedním z nezbytných administrativních kroků vedoucím k jmenování do funkce. Byť žalobce nemá na jmenování předsedou Úřadu právní nárok, má právo na dodržení transparentního postupu opírajícího se o objektivní kritéria. Takový postup nebyl ve věci dodržen, a to z důvodu žalobcovy předchozí oznamovací činnosti, přičemž důsledkem bylo, že žalobce nebyl navržen ke jmenování do funkce. Šlo tedy o odvetné opatření ve smyslu čl. 5 odst. 11, čl. 19 směrnice 2019/1937, kdy žalovaný 1) reagoval na upozornění na možné porušení unijních předpisů na ochranu hospodářské soutěže ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2019/1937.
- 85 Žalovaný 1) argumentuje tím, že v projednávaném případě se nemůže jednat o nezákonný zásah a odvetné opatření směřující specificky vůči žalobci, neboť materiál č. II, v němž byl odůvodněn návrh ukončit výběrové řízení v souvislosti se záměrem přenesení agendy Úřadu na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, se vztahoval vůči všem uchazečům výběrového řízení, nikoli pouze vůči žalobci. K tomu městský soud uvádí, že nezákonný zásah do žalobcových práv byl žalobcem namítán a soudem shledán v postupu, který předložení materiálu č. II předcházel, a to ve svévolném stažení materiálu č. I ze systému eKLEP a zabránění, aby materiál č. I byl žalovanou 2) projednán na schůzi. Žalovanému 1) se nepodařilo přesvědčit soud, že důvody popsané v materiálu č. II byly objektivními důvody pro stažení materiálu č. I ze systému eKLEP. Jak již soud odůvodnil výše, v řízení vyšlo najevo, že příprava realizace záměru nastíněná v materiálu č. II nebyla ke dni 15. 2. 2023, a ovšem ani ke dni 22. 2. 2023, v takovém stádiu rozpracovanosti, aby byla patrná příčinná souvislost mezi záměrem a stažením návrhu na jmenování žalobce do funkce. Jednalo se o záměr, který byl spíše pouhou úvahou se zcela nekonkrétní podobou. Vzhledem k tomu, že zamýšlený záměr byl zcela neurčitý, neměl žalovaný 1) ke dni 15. 2. 2023 jak vyhodnotit, zda je okamžitá realizace jediného konkrétního kroku spočívající v neobsazení funkce předsedy Úřadu vhodnou a přínosnou součástí záměru.
- 86 Městský soud v Praze obecně přisvědčuje žalovanému 1), že je legitimní možností nevybrat a nejmenovat do funkce žádného uchazeče, který se účastnil výběrového řízení, a že žalovaná 2) není předloženým návrhem na jmenování vázána. V posuzované věci jde však o dodržení transparentního postupu ze strany žalovaných. Ten nebyl soudem shledán u žalovaného 1), které svévolně zabránil projednání návrhu na jmenování žalobce do funkce žalovanou 2).
- 87 Městský soud v Praze tudíž vzhledem ke všemu uvedenému dospěl k závěru, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného 1) je důvodná, a proto žalovanému 1) přikázal (§ 87 odst.

2 s. ř. s.) obnovit stav před zásahem tím, že žalované 2) předloží návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu s totožným obsahem jako návrh stažený.

Posouzení žaloby na ochranu před nečinností žalované 2)

- 88 O žalobě na ochranu před nečinností žalované 2) soud uvážil takto.
- 89 Jak vyplývá z ust. § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, se může žalobou domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení. Městský soud přitom rozhodoval podle skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.).
- 90 Podle ust. § 81 odst. 2 s. ř. s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.
- 91 Jak již soud uvedl výše, podle ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 předsedu Úřadu jmenuje a odvolává vláda, tedy žalovaná 2). Městský soud ovšem při posuzování toho, zda byla žalovaná 2) ve věci jmenování žalobce do funkce předsedy Úřadu nečinná, vycházel nejen z její zákonné kompetence k jmenování předsedy Úřadu, ale zohlednil i administrativní proceduru, která takovému jmenování přechází.
- 92 V posuzované věci není sporu o tom, že žalovaná 2) svěřila proces výběru žalovanému 1); přičemž průběh výběrového řízení žalobce žalobními námitkami nenapadá. Soud proto hodnotil, zda po skončení výběrového řízení žalovaný 1) a žalovaná 2) postupovali v souladu s administrativními pravidly, které upravují proces jmenování samotného.
- 93 Podle čl. I odst. 2 jednacího řádu vlády vláda přijímá rozhodnutí zpravidla na základě materiálu předloženého jí členem vlády, výjimečně na základě ústní informace člena vlády, jde-li o věc, která nesnese odkladu.
- 94 Podle čl. II odst. 1 jednacího řádu vlády každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům, místopředsedovi vlády, pokud není pověřen řízením ministerstva, vedoucímu Úřadu vlády České republiky a, týká-li se materiál působnosti České národní banky, též guvernérovi České národní banky. To neplatí u materiálů uvedených v příloze č. 5 jednacího řádu vlády. (...) Materiál se předkládá ke stanovisku prostřednictvím elektronické knihovny eKLEP informačního systému ODoc Úřadu vlády. (...) Materiál pro jednání schůze vlády předkládá ke stanovisku vedoucí toho orgánu, který materiál zpracoval.
- 95 Dle přílohy č. 5 jednacího řádu vlády patří materiál pro schůzi vlády obsahující pouze návrh na jmenování osoby do funkce nebo její odvolání z funkce mezi materiály předkládané vládě bez projednání v připomínkovém řízení.
- 96 Podle čl. VI odst. 16 jednacího řádu vlády pokud je materiál předkladatelem stažen z programu schůze vlády nebo v průběhu jejího jednání, nebo pokud bylo jeho projednávání přerušeno, navrhně předkladatel zároveň termín, kdy bude materiál vládě znovu předložen, popřípadě, byl-li materiál z programu schůze vlády nebo v průběhu jejího jednání stažen, uvede důvody, proč již nebude vládou projednáván. Nesdělí-li předkladatel nový termín předložení, má se za to, že bude materiál předložen do 30 dnů.

- 97 Z uvedeného vyplývá, že jednací řád vlády zakotvuje procesní postup pro přípravu materiálů pro jednání schůze vlády a jejich předkládání vládě. Konkrétně jde o postup spočívající ve vložení materiálu předkladatelem do systému eKLEP. Tímto úkonem je materiál předložený žalované 2) pro projednání na schůzi. Jednací řád vlády zároveň předpokládá též možnost následného stažení materiálu, který byl vložen do systému eKLEP. Z jednacího řádu vlády dále vyplývá, že vláda jedná podle programu schůze, a na schůzi projednává výhradně materiál zařazený do programu schůze dle pravidel blíže zakotvených v jednacím řádu. V posuzované věci předkladatel materiálu, kterým byl žalovaný 1), vložil dne 13. 2. 2023 materiál č. I do systému eKLEP k projednání na schůzi konané dne 15. 2. 2023, a dne 15. 2. 2023 před zařazením na program schůze předmětný materiál č. I ze systému stáhl. Při schůzi, která proběhla dne 15. 2. 2023, tedy materiál č. I v programu zařazený nebyl.
- 98 Městský soud v Praze má za to, že svěčila-li žalovaná 2) legitimně žalovanému 1) organizaci výběrového řízení na funkci předsedy Úřadu, a následně, po skončení výběrového řízení, postupovala podle svého jednacího řádu a na schůzi projednala pouze materiály zařazené na program, mezi nimiž návrh žalovaného 1) na jmenování předsedy Úřadu dle proběhlého výběrového řízení chyběl, pak ve věci vyhodnocení výběrového řízení a rozhodnutí podle návrhu žalovaného 1) nemohla být nečinná.
- 99 Městský soud se nedomnívá, že by zákonné zmocnění žalované 2) k jmenování předsedy Úřadu dle ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. mohlo být vykládáno jako povinnost žalované 2) bezodkladně po skončení funkčního období jmenovat předsedu Úřadu. Ač je pochopitelně žádoucí, aby funkce předsedy byla bez prodlevy obsazena, zákon žalované 2) žádné lhůty k jmenování předsedy Úřadu nestanoví. Analogicky lze zmínit odst. 6 téhož ustanovení zákona č. 320/2016, který předpokládá situaci, kdy předseda Úřadu nevykonává svou funkci po dobu delší než šesti měsíců. Ani v takovém případě neukládá žalované 2) povinnost předsedu odvolat (natož bezodkladně jmenovat nového předsedu), zakotvuje pouze pravomoc k takovému postupu. Městský soud v Praze na tomto místě přisvědčuje žalobci, že vzniklá situace spočívající v nejmenování předsedy Úřadu a v dlouhodobém zastupování předsedy Úřadu ve výkonu jeho funkce není vzhledem k požadavku nezávislosti a nestrannosti vhodná a nemělo by k ní v praxi docházet (viz též Důvodová zpráva ze dne 23. 9. 2015 k zákonu č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, tisk č. 609/0). Soud však nicméně má za to, že žalobce v předmětném řízení nedisponuje veřejným subjektivním právem na vydání (jakéhokoli) rozhodnutí o jmenování kohokoli předsedou Úřadu. Soud v tomto řízení není povolán k výkonu obecného dozoru nad činností či nečinností žalované 2) a k hodnocení toho, zda žalovaná 2) naplnila ust. § 4 odst. 1 zákona č. 320/2016 Sb. Možnost žalobce dovolat se ochrany u soudu je v tomto řízení omezena na posouzení, zda je žalovaná 2) nečinná ve věci vydání rozhodnutí o jmenování předsedy Úřadu podle návrhu, který jí byl předložen dne 13. 2. 2023 a následně byl stažen (návrh obsažený v materiálu č. I), a zda takovou případnou nečinností žalované 2) došlo k zásahu do individuálních veřejných subjektivních práv žalobce. Soud přitom rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni vydání svého rozhodnutí, a jak již předestřel výše, má za to, že žalované 2) dosud povinnost rozhodnout o návrhu na jmenování žalobce do funkce předsedy Úřadu nevznikla, neboť takový návrh dosud nebyl zařazen do programu jednání žalované 2) dle jejího jednacího řádu. Městský soud tedy shrnuje, že právo žalobce na vydání rozhodnutí podle návrhu obsaženého v materiálu č. I nebylo dotčeno, a to z důvodu, že žádné takové právo zde ke dni vydání tohoto rozsudku není.
- 100 K dílčí žalobní námitce, v níž žalobce vylíčil důsledky nečinnosti žalované 2), městský soud uvádí, že na straně žalobce neshledává aktivní žalobní legitimaci pro úspěšné uplatnění daných argumentů. Žalobce není oprávněn osobovat si formou nečinnostní žaloby výtky, které se přímo nedotýkají jeho právní sféry. Žalobce musí v žalobě mimo jiné tvrdit, zda a jakým konkrétním

způsobem byl nečinností žalovaného správního orgánu dotčen na svých veřejných subjektivních právech, a pouze v tomto rozsahu je oprávnění domáhat se ochrany před nečinností. Ne každá činnost či pochybení ze strany vykonavatelů veřejné správy jsou podrobeny soudní kontrole z podnětu fyzických či právnických osob. Právě u posuzované žalobní námitky (mj. omezení rozhodovací činnosti Úřadu, ohrožení nezávislosti Úřadu) však není zřejmé, jak by se potencionální nečinnost žalované 2) dotkla veřejných subjektivních práv žalobce. Nic takového žalobce v žalobě netvrdil a ani z okolností zjištěných soudem žádný takový přímý vliv na právní sféru žalobce nelze dovést, což již samo o sobě činí tuto dílčí námitku nedůvodnou.

101S ohledem na shora uvedené skutečnosti soud uzavírá, že u žalované 2) neshledal ke dni vydání tohoto rozsudku nečinnost při rozhodnutí o jmenování předsedy Úřadu podle návrhu žalovaného 1) ze dne 15. 2. 2023, ve smyslu ust. § 79 odst. 1 s. ř. s., a tudíž podanou žalobu v této části vyhodnotil jako nedůvodnou a podle ust. § 81 odst. 3 s. ř. s. ji zamítl.

Rozhodnutí soudu o náhradě nákladů řízení

102O nákladech řízení soud rozhodl dle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

103V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného 1) měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že je žalovaný 1) povinen zaplatit mu na nákladech řízení 18.456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000 Kč a z nákladů na zastoupení advokátem, které představují čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky, účast na jednání před soudem) po 3.100 Kč za úkon dle ust. 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě ust. § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s ust. § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů. Dále k nákladům za zastoupení patří i čtyři režijní paušály po 300 Kč (ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupcem žalobce je advokát, který je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Částka daně činí 2.856 Kč. Celkem tak žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka 18.456 Kč.

104V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalované 2) naopak žalobce úspěch neměl, proto mu podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. náhrada nákladů řízení nepřisluší. Úspěšné žalované 2) soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí žádné náklady 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.

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 ust. § 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje Michaela Tikovská, DiS.

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 dne 23. listopadu 2023

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu