



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ing. V. V.**, zast. advokátem JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalované: **vláda**, nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1 – Malá Strana, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Energetický regulační úřad**, Masarykovo nám. 91/5, Jihlava, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., Na Florenci 2166/15, Praha 1 – Nové Město, **II) Ing. P. K.**, zast. advokátem JUDr. Filipem Chytrým, Malátova 633/12, Praha 5 – Smíchov, proti rozhodnutí žalované ze dne 30. 7. 2019, č. 570, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2023, čj. 6 A 151/2019-261

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

### Odůvodnění:

[1] V nynější věci se řeší odvolání člena Rady Energetického regulačního úřadu vládou v červenci 2019. NSS tu analyzuje souladnost české úpravy odvolání člena Rady platné do konce roku 2021 s právem EU, procedurální otázky s tím spojené a nakonec v obecnosti hodnotí důvodnost odvolání.

#### I. Vymezení věci

[2] Vláda usnesením č. 570 ze dne 30. 7. 2019 vzala na vědomí materiál „*Personální záležitosti Energetického regulačního úřadu*“ a informace místopředsedy vlády a ministra

průmyslu a obchodu (výrok I), odvolala žalobce z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu (ERÚ) s účinností k 31. 7. 2019 (výrok II) a jmenovala Ing. P. K. členem Rady ERÚ s účinností k 1. 8. 2019 do 31. 7. 2022 (výrok III).

[3] Vláda viděla hrubé porušení povinností žalobce ve smyslu § 17b odst. 7 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), v tom, že:

- žalobce narušil nezávislý, nestranný a transparentní výkon pravomoci, což vláda vysvětlila úzkými a nestandardními kontakty žalobce s regulovaným subjektem. Žalobce si nechal zpracovat podklad/argumentaci od regulovaného subjektu v personálních záležitostech. Regulovaný subjekt prostřednictvím zástupce po setkání a domluvě s žalobcem sám činil kroky ve prospěch žalobce, například zajišťoval jeho pozitivní mediální prezentaci nebo v komunikaci se státním sektorem jej pozitivně prezentoval;
- žalobce přijímal pokyny v oblasti regulace elektroenergetiky od regulovaného subjektu, čímž jednal v tržním zájmu tohoto subjektu;
- žalobce nechránil oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích;
- žalobce se choval v rozporu s požadavkem na zajištění transparentnosti a předvídatelnosti výkonu pravomocí ERÚ, zejména zasahoval do správní činnosti orgánu I. stupně, nechal si předložit protokol z kontroly a dohlížel na to, aby nedošlo k zahájení správního řízení, konkrétně si vyžádal veškeré podklady a vydal ústní pokyn, aby kontrola regulovaného subjektu nebyla zahajována. Tento pokyn byl pracovníkem ERÚ zaznamenaný do spisu a následně bylo s tímto záznamem záměrně manipulováno za účelem, aby ústní pokyn nebyl seznatelný.

(viz odůvodnění v dopise předsedy vlády žalobci ze dne 30. 7. 2019)

[4] Proti odvolání se žalobce bránil žalobou. Městský soud o žalobě rozhodoval celkem třikrát. Nejprve žalobu (původně šlo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem) usnesením odmítl pro nepřipustnost, neboť akt vlády je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nikoli zásahem podle § 82 s. ř. s. Toto rozhodnutí zrušil NSS rozsudkem ze dne 25. 2. 2021, čj. 10 As 391/2020-65. NSS souhlasil s městským soudem, že napadený akt vlády je rozhodnutím, nesouhlasil ale s tím, že soud nepoučil žalobce o tom, že zvolil nesprávný žalobní typ a že proti usnesení vlády se může bránit ne žalobou zásahovou, ale žalobou proti rozhodnutí správního orgánu.

[5] V dalším řízení po poučení městského soudu žalobce změnil žalobní typ a napadl akt vlády žalobou proti rozhodnutí. Žalobě městský soud vyhověl a v plném rozsahu napadené rozhodnutí vlády zrušil. I tento rozsudek však NSS zrušil. Městský soud totiž zrušil rozhodnutí vlády též ve výroku, kterým vláda jmenovala Ing. P.K. členem Rady ERÚ. Ing. K. proto ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. byl přímo dotčen na právech zrušením rozhodnutí vlády, tedy připadal nesporně do úvahy jako osoba zúčastněná na řízení. Městský soud však Ing. K. o probíhající řízení neuvědomil a nedal mu šanci uplatnit práva osoby zúčastněné (rozsudek ze dne 1. 11. 2022, čj. 10 As 234/2022-116).

pokračování

[6] Městský soud proto rozhodoval o žalobě potřetí. Žalobu tentokrát zamítl (výrok I rozsudku). Soud nenašel důvod k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, zda české právo správně implementovalo právo EU ohledně odvolávání člena Rady ERÚ. Vláda podle soudu poměrně podrobně specifikovala, v čem spatřuje naplnění neurčitého právního pojmu „*hrubé porušení povinností*“ žalobce. Vláda čerpala z výsledků šetření příslušné zpravodajské služby, které mají povahu utajované informace. To vládě znemožnilo důvody rozhodnutí více konkretizovat. Soud se s utajovanými informacemi seznámil a shledal je za dostatečné a vyhovující judikatuře (oproti předchozímu rozsudku, kdy žalobě vyhověl, soud získal též další dokument zpracovaný zpravodajskou službou). Odvolání žalobce z funkce nijak nezasáhlo ani do nezávislosti ERÚ. Proto soud žalobu proti výroku rozhodnutí o odvolání žalobce z funkce zamítl. Dále soud odmítl žalobu proti výroku o jmenování Ing. P. K. členem Rady ERÚ, neboť žalobce rozšířil svou žalobu ve vztahu k tomuto výroku opožděně (výrok II rozsudku).

## II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření vlády a osob zúčastněných na řízení

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (v nynějším řízení před NSS *stěžovatel*) kasační stížnost, a to jen v tom rozsahu, ve kterém městský soud zamítl žalobu proti výroku o jeho odvolání z funkce člena Rady ERÚ (tedy v rozsahu výroku I rozsudku). Stěžovatel kritizuje rozsudek za jeho překvapivost a za to, že soud pro překvapivé nové rozhodnutí použil důkaz uplatněný až po koncentraci řízení, respektive bez řádného dokazování. Stěžovatel poukazuje na odlišné posouzení skutkového stavu městským soudem v jeho předchozím rozsudku a v rozsudku nynějším. Zatímco v dřívějším rozsudku soud dovodil, že utajované informace nebyly dostatečné, nyní zaujal názor opačný. Stěžovatel upozorňuje, že změna v právním názoru soudu je asi dána dokumentem od Bezpečnostní informační služby (BIS), kterou však do soudního spisu vláda doplnila opožděně. V soudním řízení správním se uplatňuje zásada koncentrace řízení, nadto soud ani stěžovatele neuvědomil, že spis je nově doplněn a že probíhá nové dokazování. Dokazování tak proběhlo v rozporu s § 77 s. ř. s. Je též třeba vyjasnit, zda nově předložený dokument vůbec měla při svém rozhodování k dispozici vláda (stěžovatel k tomu navrhuje důkaz výsledkem některých tehdejších ministrů).

[8] Stěžovatel dále upozorňuje, že městský soud nemohl vyloučit z nahlížení ty části spisu, jimiž soud dokazuje (s odkazem na § 45 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatel odkazuje na bod 32 usnesení rozšířeného senátu č. 3667/2018 Sb. NSS, podle něhož soudy i žalovaný správní orgán musí mít možnost posoudit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace. To musí platit i pro žalobce, respektive stěžovatele. Pokud soud odkázal na jinou judikaturu (7 As 31/2011), jednalo se o věci bezpečnostní prověrky, tedy věci jiné, než věc současná (v případě bezpečnostní prověrky prý žadatel není dotčen na právech, zatímco v nynější věci ano). Tím soud porušil právo stěžovatele na veřejné projednání věci a právo na vyjádření se ke všem důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[9] Konečně stěžovatel odkazuje na rozpor vnitrostátní úpravy odvolání člena Rady ERÚ s právem EU. Stěžovatel z čl. 35 směrnice 2009/72/ES a čl. 39 směrnice 2009/73/ES dovozuje, že důvodem odvolání musí být alespoň spáchání deliktu podle vnitrostátního práva, nebo porušení nezávislosti a nestrannosti regulačního úřadu. Úprava § 17b odst. 7 energetického zákona je s tím v rozporu. Ostatně sama Evropská komise v notifikačním

rozhodnutí EK SA.40171 (2015/NN) měla pochybnost o souladnosti české úpravy s právem EU. Pak se ale rozhodně nemůže jednat o *acte clair*, jak nesprávně říká městský soud. Bezbřehá pravomoc vlády odvolat člena Rady ERÚ je o to problematictější, že odvolávaný člen Rady se před aktem odvolání nemá možnost jakkoli bránit, vysvětlit důvody skutku apod. Informace BIS se neřídí správním řádem a slouží ke zcela jinému účelu, než k jakému byly nyní využity. Proto stěžovatel navrhuje předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU.

[10] Vláda se ve svém stručném vyjádření ztotožnila se závěry městského soudu.

[11] Podrobné vyjádření ke kasační stížnosti podal Energetický regulační úřad jako osoba zúčastněná na řízení I). Rozsudek městského soudu prý není překvapivý, protože již v předchozím (rušícím) rozsudku městský soud konstatoval, že utajované materiály sice obsahují podrobný popis jednání stěžovatele, nelze však ověřit jejich hodnověrnost (s odkazem na bod 54 předchozího rozsudku). Tyto pochybnosti však rozptýlila utajovaná listina BIS, kterou městský soud získal v nynějším řízení. Vláda navíc nevystupovala v postavení běžného správního orgánu, vycházela totiž z pravdivosti informací obsažených ve zprávách BIS, nemusela ověřovat jejich věrohodnost. Vláda není typickým správním orgánem, o odvolání člena Rady ERÚ nevede správní řízení, proto i odůvodnění odvolání vypadá jinak. Není proto podstatné, že vláda měla při svém rozhodování k dispozici jen shrnující závěry BIS. Podstatné je, že si další podklady opatřil sám městský soud, který ověřil věrohodnost zpráv BIS. Soud nebyl limitován žalobními námitkami a přezkoumal zprávy BIS jako celek.

[12] Energetický regulační úřad dále upozorňuje, že stěžovatel je členem tehdy vládní ČSSD, má vztah ke špičkám sociální demokracie, byl kandidátem ČSSD ve volbách do poslanecké sněmovny v roce 2021. Výsledky ministrů za tehdy vládní ČSSD by tedy nemusely být vypovídající. Stejně tak sdělení konkrétních operativních prostředků všem členům vlády by mohlo vést k jejich vyzrazení. Vláda tedy neměla a ani nemohla znát konkrétní operativní prostředky, o něž se zjištění BIS opíralo. Energetický regulační úřad nevidí ani nesoulad mezi českou vnitrostátní úpravou a právem EU. Konečně se ERÚ domáhá přiznání náhrady nákladů řízení a kritizuje, že mu žádné náklady městský soud nepřiznal.

[13] Stěžovatel k vyjádření ERÚ podal repliku. V ní spekuluje, že úřad asi musel znát obsah utajovaných zpráv BIS, jinak by nemohl tvrdit, že rozsudek městského soudu nebyl překvapivý. K tomu též dodává, že pokud úřad znal utajené zprávy, narušuje to rovnost stran řízení. Opakuje, že žádá též přezkum věcných závěrů BIS, a kritizuje úřad, který naznačil, že stěžovatel obsah utajovaných zpráv nenapadá. Stěžovatel pak obsáhle kritizuje teze úřadu, že ani ministři nemají znát obsah dokumentů BIS, což činí z vlády bezmocný nástroj BIS.

[14] Energetický regulační úřad ještě stručně zareagoval v duplice, kde zdůraznil, že k utajovaným zprávám BIS neměl přístup. Části jeho vyjádření prý stěžovatel různě zkresluje.

pokračování

[15] Ing. K. jako osoba zúčastněná na řízení II) upozorňuje, že stěžovatel nenapadá výrok rozsudku městského soudu, podle něhož soud odmítl žalobu proti jmenování Ing. K. členem Rady ERÚ. To kvituje, ztotožňuje se však i s výrokem, kterým soud zamítl žalobu proti odvolání stěžovatele z Rady ERÚ. Dále Ing. K. kritizuje výrok soudu o nákladech řízení, neboť soud mu náklady řízení jako osobě zúčastněné nepřiznal. To je však v rozporu se spisem: Ing. K. v pozici stěžovatele dosáhl zrušení předchozího rozsudku městského soudu, neboť byla opomenuta jeho práva jako osoby zúčastněné na řízení. Jeho náklady na zastoupení nejsou malé, musel přece zaplatit soudní poplatek za kasační stížnost a bránit se proti tomu, že stěžovatel bezdůvodně a nezákonně rozšířil žalobu i na výrok vlády o jmenování Ing. K. členem Rady ERÚ. Proto se Ing. K. dožaduje, aby mu náklady nyní přiznal NSS.

### III. Přípustnost kasační stížnosti

[16] NSS rozhoduje tuto kauzu již potřetí. Proto se NSS nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Citovaný text zákona však nepokrývá veškeré možné případy přípustnosti opakované kasační stížnosti. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimka též pro případy, v nichž NSS zrušil rozhodnutí krajského soudu z procesních důvodů a neměl šanci se vyjádřit k věci samé (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, bod 24).

[17] V druhém rozsudku NSS vytkl městskému soudu skutečnost, že zrušil jmenování Ing. K. členem Rady ERÚ, ale neuvědomil ho o tom, že se nějaké takové řízení vůbec vede, a nedal mu tak možnost uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení. Žádné závěry k věci samé však NSS neuvedl a věc městskému soudu vrátil čistě z procesních důvodů (rozsudek ze dne 1. 11. 2022, čj. 10 As 234/2022-116).

[18] Naproti tomu v prvním rozsudku v této věci NSS vysvětlil, že městský soud musí dát stěžovateli šanci napravit svůj omyl a změnit žalobu na správný žalobní typ. NSS však též podal obsáhlý výklad k rozhodování vlády jako správního orgánu, k základu nynější úpravy v právu EU a k právní regulaci odvolávání členů Rady ERÚ (rozsudek ze dne 25. 2. 2021, čj. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS).

[19] Protože § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám, které již NSS dříve v téže věci závazně posoudil, je třeba upozornit, že zejména ve vztahu k souladu s právem EU již určité závěry NSS v rozsudku 10 As 391/2020 vyslovil. Těmito závěry je NSS přitom sám v této věci vázán (k tomu však detailněji část IV.A. níže).

### IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] NSS nejprve obsáhle posoudil souladnost na věc použitelné úpravy odvolávání člena Rady ERÚ s právem EU [část IV.A., kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.],

dále se pak stručně vyjádřil ke kritice, že druhý rozsudek městského soudu byl nepředvídatelný, neboť soud překvapivě zaujal odlišný právní názor než v rozsudku prvním [IV.B., § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. V další části se pak NSS věnoval nejrůznějším procesním otázkám použití utajovaných informací soudem i vládou [IV.C., § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s.]. Nakonec NSS posoudil odůvodněnost odvolání stěžovatele, a to s ohledem na použití utajovaných informací i nad rámec kasačních bodů [IV.D., § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.].

[22] NSS se nevyjadřuje k polemice ohledně členství stěžovatele v ČSSD. Rozhodnutí vlády touto skutečností neargumentuje (a nic takového není ani v utajovaných dokumentech), proto není třeba ani řešit otázku, zda snad stěžovateli nezaniklo členství v Radě ERÚ z důvodu členství v politické straně. Žádné důkazy k této otázce nemusel provádět ani městský soud a nemusí je provádět ani NSS.

[23] Stejně tak NSS nebude řešit ani stěžovatelovu výtku, že snad ERÚ znal obsah utajovaných informací – na rozdíl od stěžovatele NSS nevidí ve vyjádřeních ERÚ žádný náznak, že by snad ERÚ měl nějaký nezákonný přístup k utajovaným informacím.

#### IV.A. K souladu právní úpravy odvolání člena Rady ERÚ s právem EU

[24] Stěžovatel obsáhle polemizuje se závěrem městského soudu, že v rozhodné době platná úprava odvolání člena Rady ERÚ byla v souladu s právem EU.

[25] NSS již v prvním rozsudku v této věci vysvětlil podstatu nezávislosti ERÚ, vyvěrající z práva EU, a současnou úpravu vedení ERÚ kolektivním orgánem (Radou), která od roku 2017 nahradila dřívější vedení monokratické (body 26 až 33 rozsudku 10 As 391/2020).

[26] Pro nynější věc jsou pak důležité závěry NSS k možnosti odvolat členy kolektivního či monokratického orgánu, jak je stanoví právo EU. NSS vysvětlil, že právo EU především chrání nezávislost regulačního orgánu v oblasti vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem. V současné době jde především o směrnici 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou<sup>1</sup> a o směrnici 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem<sup>2</sup>. Podle bodu 80 odůvodnění směrnice 2019/944 regulační orgány v oblasti trhu s elektřinou by měly být *plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. Prostřednictvím vhodného rotačního systému přispívají členské státy k nezávislosti národního regulačního orgánu na jakýchkoli politických či hospodářských zájmech, měly by však mít možnost zohlednit dostupnost lidských zdrojů a velikost rady regulačních orgánů.*

[27] Podle čl. 57 odst. 5 směrnice 2019/944 za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy mj. zajistí, aby *a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu; d) členové rady regulačního orgánu [...] byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit; g) členové rady regulačního orgánu [...] mohli být odvoláni pouze na základě zavedených*

<sup>1</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (Úř. věst. L 158, s. 125-199)

<sup>2</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. L 211, s. 94-136)

pokračování

*transparentních kritérií. Členské státy musí také zajistit vhodný rotační systém pro radu nebo nejvyšší vedení. Členy rady je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva.* Podobná pravidla směřující k nezávislosti regulačního orgánu a ochraně výkonu funkce člena rady po dobu jeho mandátu má i směrnice 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (podle čl. 39 odst. 5 členy rady je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva.). (10 As 391/2020, bod 29).

[28] Směrnice 2019/944 v roce 2019 ještě neplatila. V době odvolání stěžovatele byla platná směrnice 2009/72/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou<sup>3</sup> (tuto směrnici od roku 2021 nahradila právě směrnice 2019/944), která obsahovala podobná pravidla o nezávislosti regulačního orgánu (srov. např. bod 34 odůvodnění směrnice nebo čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72, podle něhož členy představenstva nebo nejvyššího vedení regulačního orgánu je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva.).

[29] NSS nicméně v prvním rozsudku neustal na těchto závěrech, které vychází z práva EU. Současně totiž vysvětlil, že právě ERÚ je v českém právu oním regulačním orgánem, o kterém hovoří shora citované směrnice. Rada, která je v čele ERÚ, má pět členů, jeden z nich je předsedou Rady. Předseda řídí činnost Rady, v jeho nepřítomnosti řídí její činnost jím pověřený člen Rady. Z § 17b odst. 10 a 14 energetického zákona plyne, že Rada ERÚ je vedoucím kolektivním správním orgánem s rozhodovací pravomocí ve správním řízení. Mezi vládou a členem Rady ERÚ není pracovněprávní vztah. Vláda členy Rady ERÚ neřídí a řídit nesmí. Nesmí ani jakkoli jinak ovlivňovat jejich činnost. Důležité ale je též to, že energetický zákon v § 17b určuje délku funkčního období člena Rady ERÚ, upravuje obsazování na základě jmenování, stanoví neslučitelnost funkce s jinými tam uvedenými veřejnými funkcemi a výdělečnými činnostmi, to vše za účelem zajištění nezávislosti a nestrannosti výkonu funkce (10 As 391/2020, bod 31).

[30] V době odvolání stěžovatele vládou v červenci 2019 platila úprava § 17b odst. 7 energetického zákona, podle níž *člena Rady vláda může odvolat v případě hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení jeho povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů nebo nevykonává-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.* V této podobě byla tato úprava platná až do konce roku 2021.

[31] Stěžovatel zpochybňuje dostatečnost úpravy odvolání pro *hrubé nebo opakované méně závažné porušení povinností* člena Rady ERÚ. NSS ve svém prvním rozsudku k tehdy ještě platné úpravě v § 17b odst. 7 energetického zákona vysvětlil, že odvolání podle § 17b odst. 7 energetického zákona je založeno na podmínkách pevně stanovených zákonem (ve smyslu v bodě [46] níže cit. rozsudku SDEU). Podle NSS ani nevádí, že šlo o kombinaci správního uvážení a neurčitých právních pojmů. Procedura odvolání člena Rady chrání nejen veřejné

<sup>3</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES, Úř. věst. L 211, 14. 8. 2009, s. 55-93

subjektivní právo člena Rady ERÚ, ale též nezávislost úřadu samotného (10 As 391/2020, body 32 a 33).

[32] NSS se tedy již vyslovil k souladnosti nynější české zákonné úpravy s požadavky práva EU, především uvedl, že na věc použitelná úprava splňuje požadavky práva EU, jak je vysvětlil Soudní dvůr EU (více k tomu pasáž cit. v bodě [46] níže). Nabízí se tedy celou argumentaci stěžovatele odmítnout pro nepřípustnost [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. V daném kontextu by to však bylo nejen nespravedlivé, ale především by to připravilo stěžovatele o možnost účinného přezkumu souladu českého zákona s právem EU. V prvním rozsudku se totiž stěžovatelova argumentace soustředila na otázku, zda je akt vlády rozhodnutím, či zásahem. V situaci, kdy městský soud žalobu odmítl, proto kasační stížnost podaná stěžovatelem podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. dost těžko mohla zpochybnit soulad zákona s právem EU. Stěžovateli šlo v prvním řízení před NSS především o to, aby se vůbec domohl meritorního přezkumu své žaloby. Proto se NSS podrobně vyjádří též k argumentaci stěžovatele o nesouladu úpravy s právem EU.

[33] NSS předně souhlasí se stěžovatelem v tom, že úprava platná do konce roku 2021 mohla být konkrétnější. Ostatně od 1. 1. 2022 platí po novele č. 362/2021 Sb. úprava podrobnější. Tato úprava odstranila též správní uvážení vlády a dala tak vládě povinnost člena Rady odvolat, nastanou-li podmínky uvedené v hypotéze této normy. Podle § 17b odst. 7 energetického zákona ve znění od 1. 1. 2022 platí, že *člena Rady vláda odvolá, pokud*

- *porušil některý ze zákazů uvedených v odstavci 6*  
[tj. zákaz být držitelem licence nebo vykonávat jinou podnikatelskou činnost v energetických odvětvích, podílet se na podnikání držitele licence nebo jiné osoby působící v energetických odvětvích, být členem jakýchkoli orgánů takové osoby nebo se jinak podílet na obchodním vedení takové osoby, ani poskytovat přímo nebo zprostředkovaně poradenskou nebo obdobnou činnost držiteli licence nebo jiné osobě působící v energetických odvětvích; dále je v odst. 6 zákaz zastávat jinou placenou funkci, být v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu ani vykonávat jinou výdělečnou činnost s výjimkou správy vlastního majetku a činnosti vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké.]
- *nebo jedná v rozporu s § 17 odst. 3*  
[: Při výkonu působnosti postupuje ERÚ nezávisle a řídí se pouze zákony a ostatními právními předpisy. ERÚ nesmí při výkonu své působnosti přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu České republiky, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkonné moci nebo fyzické nebo právnické osoby. ERÚ postupuje tak, aby byla zajištěna transparentnost a předvídatelnost výkonu jeho pravomocí.],
- *nebo pokud nevykonává svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.*

[34] Od 27. 6. 2022 novela č. 176/2022 Sb. doplnila do § 17b odst. 7 energetického zákona ještě další možnost pro odvolání, totiž situaci, kdy člen Rady *svým jednáním naruší řádný výkon pravomocí Energetického regulačního úřadu.*

[35] Stěžovatel má rovněž pravdu, že Komise vyslovila pochybnosti o bezvadnosti české úpravy před rokem 2022, co se týče formulace podmínek pro odvolání člena Rady z funkce. Toho si byl ostatně vědom též zákonodárce, který od 1. 1. 2022 novelizoval § 17b odst. 7 energetického zákona. Dle důvodové zprávy k novele č. 362/2021 Sb. návrh zákona reagoval na výtky Komise, která kritizovala „*možnost obnovitelnosti funkčního období členů Rady ERÚ a důvod odvolání členů Rady ERÚ spočívající v opakovaném méně závažném porušení jejich povinností.*“ (s. 35 důvodové zprávy). Ve zvláštní části důvodové zprávy předkladatel zákona

pokračování

dále vysvětlil, že k posílení právní jistoty stanoví nově povinnost vlády člena Rady ERÚ odvolat, nastanou-li k tomu stanovené podmínky – na rozdíl od úpravy před rokem 2022, která dávala v tomto ohledu vládě správní uvážení (s. 48 tamtéž).<sup>4</sup>

[36] Podle NSS však veškeré pochybnosti ohledně souladu právní úpravy před rokem 2022 s právem EU nemají žádný vliv na nynější případ. Výtky Komise směřovaly především vůči pravomoci vlády odvolat člena Rady pro *opakované méně závažné porušení jeho povinností* – v případě stěžovatele se však o žádné *méně závažné* porušení povinností nejedná. Naopak, jeho pochybení nesporně spadají pod kategorii *hrubého* porušení povinností (viz IV.D. dále). Pro nynější kauzu proto není jakkoli významné, aby se NSS dotazoval předběžnou otázkou podanou k Soudnímu dvoru, zda bylo v rozporu s právem EU, pokud vláda do konce roku 2021 mohla odvolat člena Rady ERÚ též z důvodu *opakovaného méně závažného porušení jeho povinností*.

[37] Odvolání stěžovatele z důvodu *hrubého porušení* jeho povinností nemohlo být ani v rozporu s právem EU. Protože požadavky práva EU byly shodné ve všech shora uváděných směrnici, vezme NSS za příklad čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72/ES, který umožňoval odvolat členy vedení regulačního orgánu *jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva* (shodně čl. 39 odst. 5 směrnice 2009/73/ES, shodně dnes čl. 57 odst. 5 směrnice 2019/944).

[38] Zákonný pojem *hrubého porušení* povinností člena Rady ERÚ je nutno vykládat v souladu s právem EU. Je nepochybné, že ve stěžovatelově případě byly dány dokonce hned obě podmínky alternativně stanovené v čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72/ES. Stěžovatel tedy *neplnil podmínky stanovené v tomto článku* a současně *se dopustil pochybení podle vnitrostátního práva*.

[39] Především, již z písemného odůvodnění rozhodnutí vlády plyne (srov. bod [3] shora), že stěžovatel neplnil podmínky článku 35 odst. 4 směrnice, jmenovitě porušil povinnost jednat *nezávisle na jakémkoli tržním zájmu* a porušil zákaz při plnění svých regulačních úkolů *vyhledávat či přijímat přímé pokyny od soukromoprávního subjektu*.

[40] Současně se některými jednáními (například zásahy do probíhajícího správního řízení a pozměňování správního spisu, které mělo tyto zásahy skrýt) rovněž dopustil pochybení podle vnitrostátního práva.

[41] Co se týče výkladu *pochybení podle vnitrostátního práva* ve smyslu čl. 35 odst. 5 směrnice 2009/72/ES, NSS nemá městskému soudu co vytknout. Rozhodně nelze souhlasit se stěžovatelem, že by snad právo EU vyžadovalo, že toto pochybení má mít charakter deliktu podle vnitrostátního práva. Ničemu takovému nenasvědčuje ani české znění směrnice, ani její další jazykové verze. Městský soud v tomto ohledu zohlednil anglické znění

<sup>4</sup> Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Parlament České republiky, Poslanecká Sněmovna, VIII. volební období, tisk 799/0 (30. 3. 2020). Celá legislativní historie je dostupná na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=799>

směrnice („*have been guilty of misconduct under national law*“) a ukázal, že podstatou tohoto ustanovení je zjištění protiprávního jednání podle vnitrostátního práva, nikoli spáchání trestného činu či jiného (svou povahou veřejnoprávního) deliktu (čemuž by odpovídaly anglické termíny jako *crime, delict, criminal offence*, apod.). NSS souhlasí, že termín *misconduct* určité neodpovídá (veřejnoprávnímu) deliktu či přestupku.

[42] Lze dodat, že stejnému výkladu odpovídají též další jazykové verze. Například německý termín *Fehlverhalten* rozhodně neodpovídá trestněprávnímu či jinému veřejnoprávnímu deliktu; jím se obecně označuje chybné či nesprávné chování. Rovněž francouzské či polské znění vyznívá jednoznačně v neprospěch stěžovatelovy argumentace, srov. k tomu polský termín „*uchybienie*“ či francouzský „*faute*“, které poměrně přesně odpovídají českému „*pochybení*“ (franc. „*ont commis une faute selon le droit national*“; německy „*wenn sie sich eines Fehlverhaltens nach nationalem Recht schuldig gemacht haben*“; polsky „*dopuszcili się uchybienia w rozumieniu prawa krajowego*“ apod.).

[43] K aktivaci § 17b odst. 7 energetického zákona tedy nebylo třeba, aby byl stěžovatel uznán vinným spácháním veřejnoprávního deliktu podle českého práva. Není ani pravda, že městský soud nahradil jasný text české směrnice (odlišně vyznívajícím) textem anglickým, jak tvrdí stěžovatel. Anglickou jazykovou verzi použil soud jen na podporu jasného výkladu verze české, stejně jako NSS nyní přihlédl též k verzi francouzské, německé a polské.

[44] NSS samozřejmě souhlasí, že (slovy směrnice) *pochybením podle vnitrostátního práva* nemohlo být porušení jakékoli právní povinnosti, ale jen *hrubé* porušení povinností stěžovatele jako člena Rady ERÚ, jak stanovil v roce 2019 energetický zákon. Prostým nahlédnutím do energetického zákona je proto zjevné, že důvody pro odvolání dle znění zákona do konce roku 2021 nemohly být vykládány zásadně odlišně od důvodů, jak je vymezuje dnešní (přesnější) znění zákona. V tomto smyslu měly vlastně obě novelizace energetického zákona v roce 2022 funkci deklaratorní, na podstatě pravomoci odvolat člena Rady ERÚ nic neměnily (krom již výše zmíněného zrušení správního uvážení vlády).

[45] Současně rovněž dnešní znění zákona (počínaje 1. 1. 2022 s doplněním od 27. 6. 2022, viz body [33] a [34] shora) dokazuje, že i podstatně detailnější úprava opět vyvolá podobné výkladové úpravy jako úprava podstatně stručnější před rokem 2022. Například důvod odvolání člena Rady ERÚ spočívající v tom, že jednal v rozporu s § 17 odst. 3 energetického zákona, jistě nelze vykládat doslovně tak, že člen Rady ERÚ při výkonu působnosti Rady porušil jakoukoli právní povinnost (bez ohledu na její závažnost), respektive že se dopustil jednání ohrožujícího předvídatelnost výkonu pravomocí Rady ERÚ (bez ohledu na závažnost takového jednání). A jistě to nebude ani jakékoli jednání „*narušující řádný výkon pravomocí*“ ERÚ.

[46] Co se týče judikatury k vykládané problematice, lze na prvním místě odkázat na rozsudek SDEU ze dne 11. 6. 2020 ve věci C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, EU:C:2020:462. Unijní pravidla o jmenování a odvolání členů vedení regulačního orgánu směřují k ochraně nezávislosti tohoto orgánu, jakým je i český ERÚ. Podle SDEU se nezávislost regulačního orgánu rozumí „*status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna*“ (bod 32). Právo EU nezakazuje, aby vláda členského státu jmenovala

pokračování

a odvolávala předsedu národního regulačního orgánu. Tato pravomoc jmenovat a odvolávat musí být nicméně vykonávána tak, aby byla zaručena nezávislost tohoto orgánu (tamtéž, body 39 a 40), musí být „*striktně upravena zákonem a musí být vykonávána na základě přesné a taxativně vyjmenovaných a ověřitelných objektivních kritérií*“ (tamtéž, bod 35, viz shodně rozsudek 10 As 391/2020, bod 30). NSS již v předchozím rozsudku vysvětlil, že odvolání podle § 17b odst. 7 energetického zákona ve znění do konce roku 2021 bylo založeno na takovýchto podmínkách pevně stanovených zákonem (srov. bod [31] shora).

[47] Soudní dvůr tak již vysvětlil, že unijní právo (konkrétně Soudním dvorem analyzovaný čl. 35 odst. 4 a 5 směrnice 2009/72) nebrání právním předpisům členského státu, podle kterých má vláda tohoto státu pravomoc jmenovat a odvolat předsedu národního regulačního orgánu. NSS nepochybuje, že podobné závěry nutno v logice rozhodnutí SDEU vztáhnout též na členy kolektivního vedení národního regulačního orgánu, jakým je ERÚ. Důležité je, jak říká Soudní dvůr, aby byly splněny všechny požadavky stanovené v ustanoveních práva členského státu, což však přísluší ověřit příslušnému soudu členského státu (C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, bod 46).

[48] Nelze akceptovat ani kritiku stěžovatele, že je nepřijatelné, aby se odvolání dělo aktem vlády, mimo správní řízení apod. I k této otázce se již Soudní dvůr EU vyslovil. Unijní právo neupřesňuje orgán nebo orgány členských států, které by měly být pověřeny jmenováním a odvoláváním členů rady nebo nejvyššího vedení národního regulačního orgánu. Členské státy mají široký prostor pro uvážení, co se týče volby způsobů a prostředků určených k provedení směrnic, požívají institucionální autonomie v rámci organizace a uspořádání svých regulačních orgánů, která musí být nicméně vykonávána při plném dodržování cílů a plnění povinností stanovených v této směrnici (C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, body 36 až 38).

[49] Je pravda, že vláda nepřijímá rozhodnutí o odvolání člena Rady ERÚ ve správním řízení. Pokud by však tomu mělo být jinak, bylo by to v rozporu s účelem práva EU. Ze shora cit. směrnic vyplývá, že je třeba chránit nezávislost regulačního orgánu i práva jeho členů. Tyto hodnoty se mohou někdy dostat do konfliktu. Jsou-li ve vedení regulačního orgánu osoby, které narušují jeho nezávislost a nestrannost tím, že straní určitým regulovaným subjektům, k zachování nezávislosti regulátora je třeba urychlené odstranění takových osob z vedení. Pokud by se o tom mělo vést několikaměsíční či dokonce několikaleté správní řízení, ohrozilo by to efektivitu regulace vnitřního trhu s elektřinou a zemním plynem. Ochranu odvolaným osobám proti možným nezákonnostem či svévoli vlády (která by potenciálně rovněž mohla ohrozit nezávislost regulačního orgánu) garantuje soudní přezkum rozhodnutí vlády o odvolání člena Rady ERÚ. NSS je přesvědčen, že soudní přezkum bude do budoucna podstatně rychlejší než ve stěžovatelově případě, kde bylo zdržení dáno především tápáním, jakou povahu má vlastně akt vlády o odvolání člena Rady ERÚ.

[50] NSS tedy tuto část rozsudku shrnuje tak, že právní úprava odvolání člena Rady ERÚ byla i ve verzi před rokem 2022 souladná s právem EU, to přinejmenším tam, kde zákon vyžadoval hrubé porušení povinností stěžovatele jako člena Rady ERÚ. V tomto je otázka výkladu práva EU jasná a NSS nevidí důvody k položení předběžné otázky, jak se jí domáhá stěžovatel.

[51] K otázce povinnosti položit předběžnou otázku vysvětlil Soudní dvůr: „*pouhá možnost vyložit určité ustanovení unijního práva jiným způsobem nebo několika dalšími způsoby – jestliže se žádný z těchto jiných výkladů nejeví dotyčného vnitrostátnímu soudu jako dostatečně hodnověrný, zejména s ohledem na kontext a účel uvedeného ustanovení a rovněž s ohledem na normativní systém, jehož je součástí – sama o sobě nedovoluje se domnívat, že o správném výkladu tohoto ustanovení panuje rozumná pochybnost*“, která by soud nutila podat předběžnou otázku (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 6. 10. 2021, *Conorzio Italian Management*, C-561/19, EU:C:2021:799, bod 48). Otázka, zda snad mohla být s právem EU neslučitelná část § 17b odst. 7 energetického zákona, kterou vláda při odvolání stěžovatele nepoužila (*opakované méně závažné porušení povinností*), nemá pro nynější věc význam.

#### IV.B. K předvídatelnosti druhého rozsudku městského soudu

[52] Stěžovatel kritizuje městský soud za to, že jeho postup byl nepředvídatelný a překvapivý, neboť v prvním rozsudku žalobě vyhověl, ve stejné skutkové situaci však nyní žalobu v pořadí druhým rozsudkem zamítl.

[53] NSS nemůže se stěžovatelem souhlasit. Městský soud totiž v prvním rozsudku, kterým žalobě vyhověl, uvedl, že pokud by všechny utajované informace „*byly pravdivé, o porušení povinností daných ust. § 17 odst. 3 energetického zákona žalobcem (tj. mimo jiné postupovat nezávisle, řídit se pouze zákony a ostatními právními předpisy, nepřijímat pokyny od jakékoli fyzické nebo právnické osoby, postupovat transparentně a předvídatelně) by neměl nejmenších pochyb. Skutkové okolnosti popsané v listinách BIS jsou takového charakteru, že v nich lze skutečně shledat nepřipustně úzké vazby na určité regulované subjekty, úmyslné, cílené a nikoli ojedinělé stranění určitým regulovaným subjektům, prosazování zájmů určitých regulovaných subjektů, zasahování do činnosti správního orgánu 1. stupně v zájmu určitého regulovaného subjektu a další jednání rozporná s dikcí ust. § 17 odst. 3 energetického zákona, jak je žalovaný obecně vytkl v napadeném rozhodnutí.*“ (rozsudek městského soudu ze dne 21. 7. 2022, čj. 6 A 151/2019-181, bod 51).

[54] Důvodem, proč soud zrušil rozhodnutí vlády, bylo, že nemohl ověřit věrohodnost utajovaných informací. Z obsahu utajovaných dokumentů totiž soud nemohl zjistit, jakým způsobem byly informace získány (bod 54 tamtéž, srov. obecně body 53 až 55 a bod 58 tamtéž).

[55] V nyní přezkoumávaném rozsudku, kterým žalobu zamítl, soud založil změnu svého právního názoru na utajovaných informacích, které vláda nově městskému soudu předložila. Z těchto utajovaných dokumentů soud dovodil, že závažná fakta, z nichž vláda při odvolání stěžovatele vycházela, obsahují také vysvětlení, proč je zpravodajská služba považuje za věrohodné. Dokumenty nyní předložené soudu totiž „*obsahují popis okolností a důvodů, pro které je má zpravodajská služba za věrohodné. Soud si tak spolehlivě mohl učinit obraz o rozsahu, významu a závažnosti žalobcova jednání na základě jeho dlouhodobého monitoringu*“ (bod 66 napadeného rozsudku).

pokračování

[56] Změna právního názoru městského soudu je tedy opodstatněna nově předloženými dokumentem BIS (viz bod 64 napadeného rozsudku). Otázkou, zda mohl soud k tomuto dokumentu přihlídnout, se bude NSS zabývat v další části tohoto rozsudku.

#### IV.C. *K procesním otázkám použití nově dodané utajované informace soudem a vládou*

[57] V další sérii argumentů stěžovatel zpochybňuje použití nově dodaného dokumentu BIS městským soudem. Předkládá k tomu několikero důvodů, proč soud či vláda pochybily.

##### *(i.) - k tomu, zda vláda dodala novou utajovanou informaci pozdě*

[58] V první námitce stěžovatel tvrdí, že vláda dodala nový dokument BIS dlouho po uplynutí koncentrační lhůty. Jak ale správně uvádí ERÚ, princip koncentrace řízení na tento problém nedopadá. Koncentrace argumentů je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu upravena v § 71 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení žalobce *může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*. Toto ustanovení tedy omezuje právo žalobce kdykoli během řízení rozhojňovat žalobní body. Nedopadá však na žalovaný správní orgán a jeho obranu. To ani není třeba, protože tam obecně dopadá pravidlo, podle něhož správní orgán nedostatky v odůvodnění svého rozhodnutí nemůže napravit až ve vyjádřeních podaných v průběhu soudního řízení (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, čj. 3 As 51/2003-58, a na něj navazující konstantní judikatura).

[59] Nynější věc je specifická, protože vláda vyšla ve svém rozhodnutí kompletně z obsahu utajovaných informací zpravodajské služby. Proto i odůvodnění je strohé. Současně v předchozím řízení nedodala vláda městskému soudu veškeré utajované informace, které byly k dispozici. Jak již NSS vysvětlil, nový – a pro nový rozsudek soudu klíčový dokument – dodala vláda teprve v tomto řízení.

[60] Dodává-li vláda správnímu soudu utajované informace takříkajíc „po kouskách“, je to především její chyba. Ohrožuje tím své vlastní rozhodnutí, pokud soudu nebudou dodané utajované informace stačit.

[61] Je pravda, že městský soud v předchozím řízení neuvědomil vládu, že předložené utajované informace nepostačí, neboť z nich (dle mínění soudu) neplyne jejich hodnověrnost. V nynějším řízení však vládu o tomto problému uvědomil (viz bod 63 napadeného rozsudku, kde soud vysvětluje, že doposavad předložené informace ani „*rámcově neukazují na zdroje, na způsob jejich původu, nepopisují okolnosti ani důvody, pro které je BIS má za věrohodné*“, proto si soud vyžádal od vlády „*další podklady umožňující ověření závěrů zpracovatele utajených informací*.“). Z judikatury přitom plyne vhodnost takového postupu správních soudů (srov. nedávno rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2023, čj. 1 Azs 87/2023-32).

##### *(ii.) - k tomu, zda soud porušil § 77 s. ř. s. a § 75 odst. 1 s. ř. s.*

[62] V další námitce stěžovatel říká, že ho měl soud informovat o tom, že spis byl doplněn o nový dokument a že „*probíhá nové dokazování*.“ Soud prý dokazoval v rozporu s § 77 s. ř. s., nový dokument soud nemohl vyloučit z nahlížení.

[63] NSS k tomu uvádí následující. Obecně samozřejmě platí, že dokazování soud provádí při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.) a že by měl zpravit účastníky řízení o doručení nových důkazů a jiných dokumentů. Nyní je však podstatné, že šlo o utajovanou informaci, kterou soud *vyloučil* z nahlížení – podle NSS s ohledem na obsah tam uvedených informací zcela důvodně (§ 45 odst. 3 s. ř. s.). Proto by sdělení stěžovateli a osobám zúčastněným na řízení, že vláda soudu předložila další utajovanou informaci, postrádalo jakýkoli rozumný smysl. Jak již vysvětlil rozšířený senát, dle ustálené judikatury v soudním řízení sice lze provádět dokazování i ohledně obsahu utajovaných skutečností. To však neplatí, jsou-li „*splněny zákonné předpoklady pro zneprístupnění takovýchto informací žalobci*. Zneprístupnění informací v průběhu soudního řízení a jejich vyloučení z běžného dokazování proto není automatické, ale nastává jen tehdy, pokud soud dospěje k závěru, že k vyloučení takovýchto informací budou zákonné předpoklady“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 21).

[64] Stěžovatel se snaží odlišovat judikaturu ve věci bezpečnostních prověrek od vlastní situace: v případě bezpečnostních prověrek prý o žádný zásah do práv nejde, v nynějším případě k zásahu do subjektivních práv došlo. NSS s tím nesouhlasí. Takové odlišení je totiž umělé. Jak ve věci bezpečnostních prověrek, tak třeba v případě různých opatření proti cizincům na základě utajovaných informací jde vždy o zkrácení na veřejných subjektivních právech (srov. k tomu rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2021, čj. 1 Azs 153/2021-78, bod 20, ze dne 4. 11. 2021, čj. 10 Azs 270/2021-54, č. 4279/2022 Sb. NSS, body 14 až 17, žádný rozdíl v tom nečiní ani judikatura ESLP, srov. zejména dva rozsudky velkého senátu ESLP, první ze dne 19. 9. 2017, *Regner proti České republice*, č. 35289/11, druhý ze dne 15. 10. 2020, *Muhammad a Muhammad proti Rumunsku*, č. 80982/12). Nejinak tomu je i ve věci stěžovatele a odvolání z funkce člena Rady ERÚ. Proto i na tuto věc dopadají obecné závěry judikatury k rozhodování na základě utajované informace.

[65] Městský soud tedy neporušil § 77 odst. 1 s. ř. s.: nově dodaný dokument vyloučil z nahlížení a nemohl jím proto ani standardním způsobem dokazovat.

[66] Lze dodat, že soud nemohl porušit ani § 75 odst. 1 s. ř. s., podle něhož *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. NSS ověřil, že dokument obsahující utajovanou informaci v době rozhodnutí vlády existoval, nadto vypovídá o skutkovém stavu, který tu byl v době rozhodování vlády.

(iii.) - k tomu, zda nově předložený dokument BIS měla k dispozici vláda

[67] Podle stěžovatele není ani jasné, zda nově předložený dokument BIS měla vůbec k dispozici vláda při rozhodnutí o odvolání stěžovatele. To měl posoudit městský soud, to

pokračování

ale neučinil. Pokud vláda tento dokument neměla, neměl k němu přihlédnout ani městský soud. Stěžovatel navrhuje, aby NSS výsledkem některých tehdejších členů vlády zjistil, zda měli dokument BIS k dispozici.

[68] NSS v případě rozhodování na základě utajovaných informací konstantně judikuje, že listiny v utajovaných podkladech nemohou být pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu v podkladech zachyceného a soudem ověřitelného. Správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost skutečností v utajovaných podkladech uvedených a jejich význam ve vztahu ke sporné věci (opět již cit. usnesení rozšířeného senátu 4 As 1/2015, bod 32, nebo rozsudek ze dne 7. 2. 2022, čj. 10 Azs 438/2021-47, č. 4328/2022 Sb. NSS, bod 30).

[69] V nynější věci není sporné, že vláda měla k dispozici podklady s utajovanými informacemi. Z nich plynuly nepřipustně úzké vazby stěžovatele na určité regulované subjekty, úmyslné, cílené a nikoli ojedinělé stranění určitým regulovaným subjektům, prosazování zájmů určitých regulovaných subjektů, zasahování do činnosti správního orgánu v zájmu určitého regulovaného subjektu a další jednání rozporná s dikcí ust. § 17 odst. 3 energetického zákona, jak je vláda obecně vytkla v napadeném rozhodnutí. Nově předložený dokument BIS ukazuje některé další aspekty shromažďování informací o stěžovateli, které městskému soudu (a taktéž NSS – viz dále) potvrzují věrohodnost a přesvědčivost zjištění tvrzených skutečností v utajovaných podkladech.

[70] NSS zdůrazňuje, že není pravda, že by z utajovaných informací, kterými disponoval městský soud v době rozhodování o prvním, rušícím rozsudku, neplynuly vůbec žádné poznatky o věrohodnosti zpráv zpravodajské služby. Tyto poznatky tam však byly uvedeny v rozsahu, který ještě nemusel správnímu soudu stačit k vlastnímu posouzení věrohodnosti utajovaných informací. Proto si od vlády vyžádal též další informace, které mu vláda předložila.

[71] NSS souhlasí s ERÚ, který ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že vláda není běžným správním orgánem a v této věci neběželo žádné správní řízení podle správního řádu, nevedl se k tomu ani klasický správní spis. Proto není možné klást nepřiměřené požadavky na detailnost informací, které byly předloženy vládě v červenci 2019. Nebylo by tak ani podstatné, pokud by snad vláda měla při svém rozhodování k dispozici jen shrnující závěry BIS (kterými též disponoval městský soud v řízení, které nejprve vedlo k rušícímu rozsudku). Podstatné je, že i z těchto shrnujících závěrů plynuly určité poznatky o hodnověrnosti informací pořízených zpravodajskou službou, byť nikoli nutně dostatečné pro soudní přezkum vládního rozhodnutí.

[72] A nejpodstatnější pak je, že si další podklady opatřil sám městský soud, který tak ověřil věrohodnost zpráv BIS. Jsou to totiž správní soudy, které v těchto případech poskytují plnohodnotnou ochranu osobám, o jejichž právech bylo rozhodováno na základě obsahu utajovaných informací. Právě správní soudy nahrazují jejich aktivitu a přezkoumávají relevanci utajovaných informací ze všech možných, důležitých hledisek. Také při přezkumu utajovaných informací platí princip plné jurisdikce, která umožňuje, aby soud samostatně vyhodnotil správnost a úplnost skutkových zjištění, i těch utajovaných. Chce-li si soud dodatečně stvrdit věrohodnost utajované informace, může a měl by tak učinit (viz postup

soudu v již cit. věci 1 Azs 87/2023). Jak již NSS v minulosti uvedl, nelze připustit, „*aby pod rouškou údajných utajovaných informací, o jejichž relevanci si nelze učinit úsudek, bylo svévolně a bez spolehlivých skutkových důvodů nakládáno s osudy lidí*“ (cit. rozsudek 2 Azs 259/2019, bod 22).

[73] Ani tento argument tedy není důvodný. Ze stejného důvodu nebylo ani třeba, aby NSS prováděl dokazování, zda členové vlády měli k dispozici též dokument BIS, který vláda předložila městskému soudu teprve v posledním soudním řízení. Jak totiž NSS uvedl výše, i bez tohoto dokumentu mohla vláda dospět k závěru o věrohodnosti utajovaných informací. Doložení dalšího dokumentu BIS podporujícího závěr o věrohodnosti utajovaných informací je třeba posoudit jako reakci vlády na to, že městskému soudu utajované informace dostatečně věrohodné nepřišly. Městský soud a vláda tedy měly odlišný názor na věrohodnost utajovaných informací, což ovšem nevylučuje závěr, že vládě přišly utajované informace dostatečně věrohodné i bez dokumentu, který teprve poté předložila městskému soudu.

#### IV.D. *K přesvědčivosti a hodnověrnosti obsahu utajených informací*

[74] Již městský soud správně upozornil na to, že vláda seznámila stěžovatele s podstatou důvodů, na jejichž základě dovodila důvody pro jeho odvolání. Unijní právo totiž vyžaduje, aby dotčená osoba byla seznámena alespoň s podstatou důvodů (angl. „*the essence of the grounds*“, franc. „*la substance des motifs*“), na jejichž základě správní orgán vůči této osobě provedl nějaké opatření (rozsudek velkého senátu SDEU ze dne 4. 6. 2013, C-300/11, ZZ, EU:C:2013:363). Soudní dvůr zdůraznil právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu článku 47 Listiny základních práv EU, a to včetně zásady kontradiktornosti. Soudní dvůr uznává, že v určitých případech může poskytnutí utajených důkazů přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mj. „*odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, resp. jim v tom zabránit.*“ (tamtéž, bod 66, srov. cit. rozsudek NSS 10 Azs 438/2021, bod 23).

[75] Rozhodnutí vlády je založeno na existenci utajovaných informací, rozsudek městského soudu osvědčuje v souladu se zákonnými požadavky dostatečnou kvalitu utajované informace a může jen shrnout podstatu důvodů, na jejichž základě vláda dospěla k žalobou napadenému rozhodnutí. Nelze proto klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v kasační stížnosti stěžovatele. Byť vláda splnila svou zákonnou povinnost a sdělila v obecné rovině stěžovateli, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají, přesto stěžovatel nemůže namítat konkrétní nezákonnosti určitých zjištění ani jejich nevěrohodnost. Jeho roli proto přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.

[76] Všichni tři soudci senátu NSS se seznámili s utajovanými informacemi a dospěli ke shodnému výsledku jako městský soud. Utajované informace vytvářejí plastický, dlouhodobý a ucelený obraz o tom, jaké činnosti stěžovatel vyvíjel a jaké kontakty udržoval v souvislosti se svým členstvím v Radě ERÚ, a jak tím ohrožoval nezávislost ERÚ a klíčové úkoly ERÚ, tj. chránit oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických

pokračování

odvětvích. Nejedná se o informace vypovídající o jednorázové aktivitě stěžovatele, ale naopak jde o mozaiku skutečností probíhajících dlouhodobě a soustavně.

[77] Z utajovaných informací mimo jiné jasně a zřetelně plyne, jakým způsobem stěžovatel navazoval a udržoval úzké a nestandardní kontakty s jedním regulovaným subjektem. Zcela konkrétně pak vysvětluje okolnosti, za kterých si stěžovatel nechal zpracovat podklady od regulovaného subjektu v personálních záležitostech (včetně všech rozhodných detailů). Současně utajované informace podrobně ukazují, jaké kroky ve prospěch stěžovatele onen regulovaný subjekt činil, v jakých médiích a jak pro něj krom jiného zajišťoval pozitivní mediální prezentaci a jak a s kým jej pozitivně prezentoval v komunikaci se státním sektorem. Utajované informace popisují, jaké pokyny stěžovatel přijímal v oblasti regulace elektroenergetiky od stejného regulovaného subjektu a jak dále v souvislosti s těmito pokyny jednal. NSS proto odmítá obranu stěžovatele, že šlo o běžný styk s regulovanými subjekty, které má člen Rady ERÚ v popisu práce.

[78] Neobstojí ani obrana stěžovatele, že jeden člen Rady ERÚ přece nemůže samostatně jednat, navíc je jen jedním z pěti členů Rady, proto ani (sám) nemohl nic ovlivnit. Taková obrana by vlastně vedla k absurdnímu závěru, že pokud je členů Rady více, nevadí že někteří jsou v rozporu se zákonem napojení na konkrétní regulované subjekty.

[79] Utajované informace pak podrobně analyzují též případ, který poměrně detailně popsala sama vláda v rozhodnutí o odvolání, totiž situaci, kdy stěžovatel zasahoval do správní činnosti orgánu I. stupně tím, že si nechal předložit protokol z kontroly a dohlížel na to, aby nedošlo k zahájení správního řízení, konkrétně si vyžádal veškeré podklady a vydal ústní pokyn, aby kontrola regulovaného subjektu nebyla zahájena (tento pokyn byl pracovníkem ERÚ zaznamenán do spisu a následně bylo s tímto záznamem záměrně manipulováno tak, aby ústní pokyn nebyl seznatelný). Není podstatné, zda nakonec byla, či nebyla kontrola zahájena či jak byla ukončena – podstatné je to, že se stěžovatel pokusil výsledek celé věci ovlivnit. Zda tak učinil úspěšně, či nikoli, je bez významu – proto NSS neprováděl dokazování listinami, kterými stěžovatel usiloval ukázat míru svého vlivu na celou kauzu.

[80] NSS se s městským soudem shoduje též v tom, že utajované informace nejsou jen vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Rovněž NSS měl možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost utajovaných informací. Informace jsou dostatečně konkrétní. NSS tedy uzavírá, že v nynější věci byly použity informace skutečné a věrohodné, ne vyfabulované. Tyto informace poskytují dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. k tomu již cit. usnesení rozšířeného senátu 4 As 1/2015, bod 32, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS, bod 22, nebo ze dne 24. 9. 2021, čj. 10 Azs 266/2021-102, bod 24).

## V. K nákladům řízení v předchozích řízeních před městským soudem a před NSS

[81] Obě osoby zúčastněné na řízení, tj. ERÚ a Ing. K., kritizují městský soud za to, že jim nepřiznal náklady řízení. Upozorňují zejména na předchozí řízení u NSS, kde ERÚ i Ing. K. podali kasační stížnosti i návrh na přiznání odkladného účinku, s obojím byli

úspěšní, i ve výsledku uspěli, přesto jim městský soud náhrady nákladů nepřiznal. Ing. K. k tomu navíc upozorňuje, že byl do řízení „vtažen“ kvůli tomu, že se stěžovatel domáhal zrušení výroku, kterým byl Ing. K. jmenován do Rady ERÚ. Proto musel hájit svá práva proti stěžovateli, do řízení investoval nemalé prostředky, přesto mu městský soud žádné náklady nepřiznal. Obě osoby zúčastněné proto žádají, aby jim sporné náklady spojené s předchozími řízeními přiznal NSS.

[82] NSS k tomu především uvádí, že tyto části vyjádření nejsou kasační stížností – samy osoby zúčastněné to tak nechápou, samozřejmě i s vědomím toho, že kasační stížnost, která směřuje jen proti výroku o nákladech řízení, je nepřípustná (§ 104 odst. 2 s. ř. s.).

[83] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. pak platí, že zruší-li NSS rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti. Z toho ale také plyne, že pokud v novém rozhodnutí městský soud žalobu zamítl, věc tím pravomocně skončil. O nákladech *všech* řízení, která tomuto rozhodnutí předcházela, měl v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout městský soud. NSS kasační stížnost ve věci samé zamítl. NSS proto nemá pravomoc, aby o nákladech řízení rozhodl namísto městského soudu, jeho rozhodnutí přezkoumával nebo aby chybějící části rozhodnutí o této otázce sám doplňoval. Pravomoc NSS leží *jen* v otázce nákladů řízení o této kasační stížnosti (viz dále část VI.).

[84] Nicméně je pravda, že městský soud rozhodl zatím jen o části nákladů řízení – a to v tom procesním režimu, kde ERÚ či Ing. K. byli osobami zúčastněnými na řízení. Jde tak o první řízení před městským soudem, které vyústilo v usnesení o odmítnutí žaloby, řízení o první kasační stížnosti, druhé řízení o žalobě, které vyústilo ve zrušení rozhodnutí (ve všech třech řízeních vystupoval jako osoba zúčastněná na řízení ERÚ) a třetí řízení před městským soudem, které vedlo k nyní napadenému rozsudku (zde již vedle ERÚ byl osobou zúčastněnou též Ing. K.). O náhradě nákladů osob zúčastněných ve vztahu ke všem těmto řízením městský soud s odkazem na § 60 odst. 5 s. ř. s. již rozhodl (výrok IV napadeného rozsudku ve spojení s bodem 86).

[85] Naproti tomu městský soud doposud nerozhodl o náhradě nákladů řízení tam, kde ERÚ a Ing. K. vystupovali nikoli jako osoby zúčastněné, ale jako stěžovatelé. Podá-li totiž kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení, stává se (vedle žalobce a žalovaného) stěžovatelem, tj. účastníkem řízení před NSS. Je proto i v jejím případě nutno o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnout ve smyslu procesní úspěšnosti (tedy podle § 60 odst. 1, nikoli podle § 60 odst. 5 s. ř. s., který dopadá na osoby zúčastněné). Jak ERÚ, tak Ing. K. vystupovali jako stěžovatelé, úspěšně uplatnili návrh na odkladný účinek, se svou kasační stížností oba uspěli a ve výsledku též celé řízení před městským soudem pro oba vyznělo příznivě – oba totiž podporovali žalovanou vládu (srov. k tomu rozsudek ze dne 19. 1. 2010, čj. 2 As 15/2009-242, č. 2020/2010 Sb. NSS).

[86] Podle § 166 odst. 1 o. s. ř. platí, že *nerozhodl-li soud v rozsudku o některé části předmětu řízení, o nákladech řízení nebo o předběžné vykonatelnosti, může účastník do patnácti dnů od doručení rozsudku navrhnout jeho doplnění. Soud může rozsudek, který nenabyl právní moci, doplnit i bez návrhu.* Citované ustanovení je obsaženo v třetí části občanského soudního řádu a je proto přiměřeně použitelné též pro řízení ve správním soudnictví (viz § 64 s. ř. s.).

pokračování

[87] Z citovaného ustanovení plyne, že městský soud nemůže bez návrhu doplnit chybějící výrok o nákladech řízení obou osob zúčastněných v pozici stěžovatelů, neboť rozsudek městského soudu již nabyl právní moci. Rovněž oběma osobám zúčastněným již uplynula lhůta patnácti dnů k podání návrhu na doplnění. Nelze však pominout, že patnáctidenní lhůta počítaná od doručení rozhodnutí je lhůta zákonná, takže se na ni vztahuje ustanovení o prominutí zmeškání lhůty [Jirsa, J. § 166. in: Jirsa, J. a kol. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha I (§ 1 až 250l o. s. ř.)*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2023; shodně Lavický, P. § 166. in: Lavický, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l). Řízení sporné. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016, marg. č. 16]. V soudním řízení správním je to § 40 odst. 5 s. ř. s., který upravuje podmínky pro prominutí zmeškání lhůty. Nic tedy nebrání osobám zúčastněným podat městskému soudu návrh na doplnění chybějícího výroku o nákladech řízení, který spojí se žádostí o prominutí lhůty (NSS nepředjímá, jak má tuto žádost vyhodnotit městský soud).

## VI. Závěr a náklady řízení o nynější kasační stížnosti

[88] Důvodná není ani jedna z kasačních námitek, NSS proto zamítl kasační stížnost (výrok I, § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[89] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalované vládě žádné náklady řízení nevznikly (výrok II).

[90] NSS dále rozhodl o náhradě nákladů řízení obou osob zúčastněných na řízení. Obě osoby zúčastněné uplatnily náhradu nákladů řízení za předchozí řízení (k tomu více část V. shora) i za nynější řízení o kasační stížnosti. K posléze uvedenému požadavku ale musí NSS zdůraznit, že na osoby zúčastněné dopadá speciální pravidlo, podle něhož *osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení* (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Protože ani ERÚ, ani Ing. K. NSS žádnou procesní povinnost neuložil, použití první věty § 60 odst. 5 s. ř. s. nepřipadá do úvahy.

[91] NSS proto zvážil, zda tu jsou nějaké *důvody zvláštního zřetele hodné*, pro něž by mohl přiznat náhradu nákladů řízení o této kasační stížnosti osobám zúčastněným. Přitom vzal v potaz to, že ERÚ v řízení o nynější kasační stížnosti opakovaně podal obsáhlá a přesvědčivá vyjádření. ERÚ je však správním orgánem, který by zásadně měl nést náklady zastoupení advokátem sám [nález ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (č. 116/2013 Sb.; N 59/69 SbNU 123), bod 117, kde Ústavní soud odmítl, že zastoupení státu nebo nějaké státní instituce advokátem „je vždy neúčelné a že náhradu nákladů právního zastoupení nelze státu nikdy přiznat. Za výjimečných okolností má zastupování státu advokátem povahu účelného uplatňování či bránění práva.“]. Nynější případ však není tak výjimečný, aby NSS překonal hned dvě výjimky ze dvou pravidel a náklady řízení ERÚ jako osobě zúčastněné přiznal (výjimka z pravidla, že osoby zúčastněné zásadně právo na náhradu nákladů řízení nemají, plus výjimka z pravidla, že stát a jeho instituce zásadně nemají právo na náhradu nákladů zastoupení advokátem).

[92] Ve vztahu k Ing. K. je třeba uznat, že v řízení o předchozí kasační stížnosti úspěšně uplatňoval svá práva, činil tak však z pozice stěžovatele (srov. k tomu bod [85] shora). Následně pak svou procesní aktivitou dosáhl toho, že městský soud žalobu proti výroku rozhodnutí o jmenování Ing. K. členem Rady ERÚ odmítl. Náklady ve vztahu k těmto řízením však NSS neposuzuje (viz část V. shora). NSS posuzuje jen náklady v řízení o nynější kasační stížnosti. Zde Ing. K. vystupuje jako osoba zúčastněná za situace, kdy kasační stížnost vůbec nezpochybnila správnost výroku rozsudku, kterým soud odmítl žalobu proti jmenování Ing. K. členem Rady ERÚ. Důvody zvláštního zřetele hodné, pro něž by NSS mohl Ing. K. jako osobě zúčastněné výjimečně přiznat náhradu nákladů, tu proto nejsou.

[93] NSS proto rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. listopadu 2023

Zdeněk Kühn  
předseda senátu