



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Ing. P. K.**, zastoupený JUDr. Kristiánem Lékem, advokátem se sídlem Seifertova 2919/12, Praha 3, proti žalovaným: **1) Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, a **2) vláda České republiky**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2023, č. j. 6 A 71/2023 - 110,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný 1) **je povinen** uhradit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 4 414 Kč k rukám jeho zástupce advokáta JUDr. Kristiána Léka ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl od 15. 2. 2017 do 15. 2. 2023 předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“). Dne 22. 9. 2022 zaslal dopis adresovaný Evropské komisi, ve kterém upozornil na možné porušení unijního práva týkající se převodu vlastnického práva k pozemkům, a to ze společnosti České dráhy, a.s. (dále jen „ČD“) na Správu železnic, státní organizaci (dále jen „SŽ“). Dne 21. 12. 2022 bylo vyhlášeno výběrové řízení na pozici předsedy Úřadu na následující funkční období. Do tohoto řízení se přihlásil i žalobce a získal nejvyšší bodové ohodnocení ze všech uchazečů.

[2] Dne 17. 1. 2023 se žalovaný 1) obrátil na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) v otázce možného sloučení agend Úřadu a ÚOHS, a dotázal se, zda k tomu již byly učiněny prvotní kroky (zahájení vnitřní diskuse, zřízení pracovní skupiny, zpracování potřebných expertíz nebo prvotní posouzení dopadů zamýšlené regulace). Dne 23. 1. 2023 ÚOHS 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.

[3] Žalovaný 1) vložil dne 13. 2. 2023 do systému eKLEP návrh usnesení vlády na jmenování žalobce předsedou Úřadu spolu s předkládací zprávou, v níž shrnul, že je mu svěřeno zabezpečení organizační stránky jmenování předsedy Úřadu, a uvedl, že žalovaný 2) (dále jen „vláda“) předkládá k rozhodnutí otázku jmenování nového předsedy Úřadu. S ohledem na výsledek pohovorů a jejich vyhodnocení doporučuje vládě, aby do funkce předsedy Úřadu opětovně jmenovala žalobce, který při pohovoru v rámci výběrového řízení dosáhl nejlepšího výsledku.

[4] Dne 15. 2. 2023 v 8:34 hodin žalobci telefonoval ministr dopravy a ověřoval si, zda předmětný dopis ze dne 22. 9. 2022 skutečně existuje, a vyžádal si jeho kopii. Žalobce potvrdil, že dopis existuje a v 9:55 hodin poskytl ministru dopravy kopii dopisu e-mailem. V 10:09 hodin telefonoval ministr dopravy žalobci znovu a sdělil mu, že návrh na jeho jmenování předsedou Úřadu stáhne. Ve 12:54 hodin pak žalovaný 1) návrh usnesení vlády spolu s předkládací zprávou ze systému eKLEP stáhl.

[5] Následně, dne 21. 2. 2023, proběhla schůzka ministra dopravy a žalobce, na níž ministr dopravy žalobci sdělil, že by jeho jmenováním vznikly zbytečné výdaje, neboť Úřad má být zrušen. Na jednání vlády dne 22. 2. 2023 žalovaný 1) předložil návrh usnesení vlády o pověření místopředsedy Úřadu jeho řízením a o tom, že vláda bere na vědomí záměr na zrušení Úřadu a převedení jeho pravomocí na ÚOHS spolu s předkládací zprávou. Z ní vyplývá, že žalovaný 1) považuje za potřebné přehodnotit důvodnost a efektivitu fungování Úřadu s ohledem na záměr snižovat byrokratickou zátěž, zjednodušit výkon a organizaci státní správy a provádět úsporná opatření. Proto navrhl spojení výkonu funkcí obou úřadů a vyzdvihl proveditelnost záměru v relativně krátkém časovém období. Podle žalovaného 1) je skončení funkčního období dosavadního předsedy Úřadu optimálním obdobím pro realizaci daného záměru, přičemž je žádoucí jej realizovat do konce roku 2023. Žalovaný 1) tak jmenování předsedy Úřadu pro další funkční období vyhodnotil jako neúčelné – předseda by funkci vykonával pouze několik měsíců a bylo by nutné řešit i případné pracovněprávní nároky při zrušení funkce; účelné naopak je, aby Úřad po přechodnou dobu vedl jeho místopředseda. Záměr převést pravomoc a působnost Úřadu na ÚOHS je dle předkládací zprávy rozhodující okolností pro nejmenování nového předsedy Úřadu. Vláda dne 22. 2. 2023 přijala usnesení, v němž pověřila řízením Úřadu jeho místopředsedu a dále vzala na vědomí záměr zrušit Úřad a převést jeho pravomocí na ÚOHS.

[6] Žalobce podal k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu, jíž se domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného 1), který spatřoval v tom, že žalovaný 1) stáhl návrh na jeho jmenování předsedou Úřadu, přestože zvítězil

pokračování

ve výběrovém řízení a byl žalovaným 1) navržen vládě ke jmenování. Stejně tak se žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti vlády, kterou spatřoval v tom, že nerozhodla, zda žalobce jako vítěz výběrového řízení bude jmenován předsedou Úřadu či nikoliv.

[7] Ve vztahu k zásahové žalobě měl žalobce v prvním okruhu námitek týkajících se nezákonnosti zásahu za to, že došlo k porušení pravidel pro výběr předsedy Úřadu na základě přímého účinku směrnice č. 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (dále jen „směrnice 2012/34“). Žalobce tvrdil, že Úřad má být podle čl. 55 odst. 1 a 3 jako regulační subjekt funkčně a personálně nezávislý, avšak žalovaný 1), který přímo uplatňuje vlastnická práva k ČD a navrhuje členy správní rady SŽ, resp. ministr dopravy jako jeho vedoucí, fakticky politicky rozhodl o tom, že žalobce vládě ke jmenování navržen nebude. Podle žalobce byla změna rozhodnutí ministra dopravy založena čistě na předchozí činnosti žalobce ve funkci předsedy Úřadu, což je v rozporu s požadavkem na transparentní výběr zajišťující nezávislost.

[8] Žalobce ve druhé části zásahové žaloby namítal, že došlo k porušení obecného pravidla zákazu libovůle při přístupu k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny, neboť funkce předsedy Úřadu je veřejnou funkcí a žalovaný 1) postupoval ve vztahu k žalobci v procesu jeho výběru na dané místo libovolně až svévolně. Ačkoli vypsání výběrového řízení, 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 a bez odůvodnění stáhl.

[9] Žalobce ve třetím okruhu žaloby proti nezákonnému zásahu tvrdil, 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“), která má přímý účinek. Podle něj spadá jeho případ do působnosti dané směrnice a jsou naplněny i další podmínky, aby bylo možné označit stažení návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu za odvetné opatření, a to v reakci na skutečnost, že žalobce zaslal Evropské komisi předmětný dopis.

[10] Městský soud napadeným rozsudkem rozhodl tak, že zásah žalovaného 1) spočívající ve stažení návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu byl nezákonný (výrok I.) a přikázal žalovanému 1), aby obnovil stav před zásahem tím, že vládě předloží návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu (výrok II.). Část žaloby směřující proti nečinnosti vlády městský soud zamítl (výrok III.).

[11] Ve vztahu k prvnímu námitkovému okruhu městský soud uvedl, že směrnice 2012/34 je na projednávanou věc přímo aplikovatelná. Zároveň z ní vyplývá, že je povinností členského státu vybírat a jmenovat osoby odpovědné za rozhodnutí regulačního subjektu transparentním způsobem, na základě jasných a transparentních pravidel zajišťujících jejich nezávislost, a to veřejnoprávním subjektem, který přímo neuplatňuje vlastnická práva k regulovaným subjektům. Městský soud dospěl na základě výše uvedených skutkových okolností k názoru, že z jednání žalovaného 1) dne 15. 2. 2023 je zřejmé, že jeho primárním cílem bylo znemožnit žalobci, aby pokračoval ve funkci předsedy Úřadu, a to z jiných důvodů než z deklarovaných organizačních a úsporných důvodů. Městský soud upozornil, že ke změně postoje žalovaného 1) došlo v krátkém

časovém období několika hodin, v tomto období žalobce potvrdil ministru dopravy oznámení o porušení unijního práva, ministr dopravy se s oznámením seznámil a bezprostředně poté oznámil žalobci, že stáhne návrh na jeho jmenování. Městský soud zároveň neuvěřil skutkové verzi předkládané žalovaným 1), neboť záměr spojení výkonu funkcí obou úřadů je svým charakterem poměrně obsáhlý a administrativně náročný, vyžaduje přípravu a důkladnou analýzu a není věrohodné, že by záměr nabyl konkrétních obrysů a vyústil v úvahu, že vhodným dílčím krokem je nejmenovat předsedu Úřadu, to vše během dvou dnů. Nadto záměr neměl ke dni 15. 2. 2023 ani hrubou podobu, byl pouze ve stádiu politické úvahy a ke dni 22. 2. 2023 ani neproběhlo úvodní jednání mezi žalovaným 1) a ÚOHS. Podle městského soudu jednání žalovaného 1) spočívající ve stažení návrhu na jmenování nebylo motivováno deklarovaným záměrem spojit výkon agend Úřadu s ÚOHS, a proto se jednalo o postup svévolný, který nemá oporu ve směrnici 2012/34 ani v zákoně č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „zákon č. 320/2016 Sb.“).

[12] Jde-li o druhý okruh námitek, městský soud vyhodnotil, že funkce předsedy Úřadu je funkcí veřejnou a že nelze při jmenování do veřejné funkce postupovat libovolně. Jelikož bylo jednání žalovaného 1) při jmenovacím procesu libovolné, respektive svévolné, když do něj bez spravedlivého důvodu zasáhl a stáhl návrh na jmenování žalobce do funkce, postupoval v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny.

[13] Ve vztahu ke třetímu okruhu městský soud posoudil, že směrnice 2019/1937 je na případ žalobce přímo aplikovatelná. Následně vyhodnotil, že dopis žalobce adresovaný Evropské komisi lze podřadit pod působnost směrnice, že stažení návrhu na jmenování bylo odvetným opatřením a že mezi těmito prvky existuje příčinná souvislost. Upozornil, že žalobce sice nemá právní nárok na jmenování předsedou Úřadu, avšak má právo na dodržení transparentního postupu opírajícího se o objektivní kritéria, přičemž tento postup dodržen nebyl, a to z důvodu předchozí oznamovací činnosti žalobce.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[14] Žalovaný 1) (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[15] Stěžovatel v první řadě uvádí, že po nabytí právní moci napadeného rozsudku splnil povinnost, kterou mu městský soud uložil ve výroku II. a předložil vládě návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu. Vláda jej dne 13. 12. 2023 projednala a navrhované usnesení nepřijala. K tomu stěžovatel namítá, že městský soud nijak neposuzoval, zda jsou splněny podmínky ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s. pro to, aby mu soud přikázal obnovit stav před zásahem. Stěžovatel má dále za to, že tyto podmínky naplněny nebyly – obnovení stavu před zásahem lze nařídít, je-li to objektivně možné, přičemž v době vyhlášení napadeného rozsudku již Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona, kterým se Úřad ruší; jmenovat žalobce tak fakticky možné nebylo.

[16] Stěžovatel ve druhém námitkovém okruhu nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož stažení návrhu na jmenování představuje nezákonný zásah a že jde o „*svévolný, odvetný krok*“ vůči žalobci. Stěžovatel tvrdí, že městský soud k tomuto názoru

pokračování

dospěl na základě chybného vyhodnocení důkazů, v důsledku čehož nesprávně posoudil právní povahu stažení návrhu na jmenování. Soud se rovněž dostatečně nevypořádal s uplatněnými námitkami stěžovatele a své závěry dostatečně nezduvodnil. Podle stěžovatele městský soud své závěry opřel pouze o skutečnost, že stěžovatel návrh na jmenování stáhl, aniž by tento závěr blíže zdůvodnil. Zároveň odmítl vzít v potaz materiál projednáváný vládou dne 22. 2. 2023, ačkoli je potřeba postup stěžovatele týkající se stažení návrhu na jmenování posuzovat právě v kontextu materiálu projednáváného dne 22. 2. 2023. Tyto materiály totiž tvoří dvě fáze jednoho procesu a nelze je hodnotit izolovaně. Městský soud však materiály uměle odděluje.

[17] Stažení návrhu na jmenování je legitimní součástí postupu v rámci zahájeného výběrového řízení jako celku, přičemž vláda akceptovala, že dojde k ukončení výběrového řízení bez jmenování předsedy Úřadu. Stěžovatel městskému soudu vytýká, že „*pojímá vládu jako víceméně pasivní orgán, který pouze reaguje na podněty jednotlivých členů vlády, ale v zásadě není schopen aktivně svoji vůli projevit a formulovat.*“ Městský soud má podle kasační stížnosti za to, že stěžovatel fakticky zabránil vládě projednat návrh na jmenování, a tím fakticky rozhodl o nejmenování žalobce. Stěžovatel je však toho názoru, že vláda není pasivní orgán; naopak, může stěžovateli uložit, aby jí předložil návrh na vypořádání zahájeného výběrového řízení. Stěžovatel však vládě „*obratem po stažení prvního materiálu předložil návrh na ukončení zahájeného výběrového řízení, který vláda projednala a se kterým se ztotožnila.*“ Takový postup je dle stěžovatele zcela v její kompetenci. Stažení návrhu na jmenování proto neznemožnilo vládě se tímto návrhem zabývat, a to zejména v souvislosti s předložením materiálu projednaného dne 22. 2. 2023, který obsahově i časově se staženým návrhem na jmenování souvisí.

[18] Stěžovatel rovněž s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2019, č. j. 6 Azs 30/2019 - 29, uvádí, že napadený rozsudek je vnitřně rozporný. Městský soud na straně jedné tvrdí, že stažení návrhu na jmenování představovalo nezákonný zásah do práv žalobce, na straně druhé přisvědčuje názoru stěžovatele, že vláda má zcela legitimní a legální možnost nikoho předsedou Úřadu nejmenovat a žalobci nesvědčí veřejné subjektivní právo na vydání (jakéhokoli) rozhodnutí o jmenování předsedou Úřadu. Stěžovatel má za to, že v takovém případě nemůže být nezákonné navrhnout vládě, aby skutečně nikoho nejmenovala, a součástí tohoto postupu je nezbytně i stažení návrhu na jmenování.

[19] Stěžovatel tvrdí, že se městský soud nevypořádal s jeho námitkou, podle níž výsledné uzavření výběrového řízení bez jmenování některého z úspěšných uchazečů předsedou Úřadu směřuje k výběrovému řízení jako celku, nikoliv vůči jednomu konkrétnímu uchazeči. Stěžovatel zdůrazňuje, že tento postup není diskriminační, neboť dopadá na všechny úspěšné účastníky výběrového řízení.

[20] I pokud by stažení návrhu na jmenování bylo vyhodnoceno jako zásah, stěžovatel je přesvědčen, že „*by se nejednalo se o svévolnou odplatu vůči Žalobci,*“ jelikož důvody pro tento postup transparentně uvedl v materiálu projednaném dne 22. 2. 2023; proto byl požadavek na transparentní postup při výběru a jmenování předsedy Úřadu dodržen. Stěžovatel doplňuje, že dané důvody byly objektivní a reálné, o čemž svědčí i to, že byly v průběhu roku 2023 realizovány. K tomu stěžovatel upozorňuje na závěr městského soudu, podle něhož dané důvody představují pouze povšechný a nekonkrétní záměr,

ze kterého nebylo možné ve vztahu ke jmenování předsedy Úřadu nic vyvozovat. Stěžovatel má za to, že tento názor městského soudu nemá oporu v obsahu spisu ani v provedených důkazech, které městský soud chybně vyhodnotil, což vedlo k nesprávnému právnímu posouzení postupu stěžovatele ve vztahu k žalobci. Stěžovatel poukazuje na to, že záměr přesunout působnost Úřadu pod ÚOHS a zrušit Úřad rozpracoval již dříve než po 15. 2. 2023, a ačkoli tento záměr neměl v únoru 2023 zcela konkrétní podobu, byl již natolik určitý, aby na jeho základě bylo možné činit závěry směřující k přehodnocení záměru na jmenování předsedy Úřadu. Městský soud rovněž pominul to, že z dopisu ministra dopravy předsedovi ÚOHS ze dne 22. 2. 2023 plyne, že podoba záměru na zrušení Úřadu je již dohodnuta a zahajují se konkrétní práce na jeho realizaci; tento posun v realizaci záměru se časově shoduje s předložením materiálu projednaného dne 22. 2. 2023 vládě. Stěžovatel tak namítá, že městský soud nepřihlédl ke všem okolnostem, které předcházely stažení návrhu na jmenování, ale i ke skutečnostem, které následovaly. Podle stěžovatele městský soud selektivně vybral jen některé předložené důkazy a svůj závěr odůvodnil nedostatečně, a je proto nepřezkoumatelný.

[21] Třetí okruh námitek směřuje proti subsumpci případu stěžovatele pod směrnici 2019/1937. Stěžovatel namítá, že městský soud chybně interpretoval směrnici 2019/1937 a rovněž nesprávně vyhodnotil obsah předmětného dopisu. Podle názoru stěžovatele se soud obsahem dopisu nezabýval a bez bližšího zdůvodnění v napadeném rozsudku uvedl, že dopis je oznámením ve smyslu směrnice 2019/1937 a že stažení návrhu na jmenování je odvetným opatřením. Stěžovatel však tvrdí, že dopis ve skutečnosti žádné oznámení o nekalé a nezákonné činnosti na straně ČD neobsahuje. Stejně tak namítá, že městský soud mezi citacemi směrnice 2019/1937 v odstavcích 78 až 82 napadeného rozsudku neuvedl veškerou relevantní právní úpravu.

[22] Podle stěžovatele městský soud rovněž nezohlednil skutečnost, že žalobce dopis nepsal jako fyzická osoba – oznamovatel, nýbrž jako vrcholný představitel ústředního správního úřadu, přičemž oznamovatelem podle směrnice 2019/1937 může být pouze fyzická osoba. Dopis je oficiální korespondencí mezi Úřadem a Evropskou komisí, jejímž cílem je zejména konzultace názoru Úřadu na aplikaci směrnice 2012/34. Stěžovatel má za to, že aplikovat směrnici 2019/1937 na případ žalobce, který jako představitel Úřadu oficiálně komunikuje s Evropskou komisí, je absurdní, zcela proti smyslu ochrany oznamovatelů a může být zneužitelné např. tak, že daný úřad namísto řešení možného problému bude tento problém oznamovat dalším instancím, nebo tak, že oznámení povede k postihu skutečných oznamovatelů, pokud by se úřad či osoby za něho jedající zaštiťovaly při svém postupu ochranou podle směrnice 2019/1937. Stěžovatel k tomu doplňuje, že napadený rozsudek obsahuje logický rozpor, neboť v odst. 83 je nejprve uvedeno, že dopis je oznámením fyzické osoby podle směrnice 2019/1937, avšak v poslední větě odstavce soud připustil, že jde o pracovní komunikaci mezi Úřadem a Evropskou komisí, kterou presumují články 56 odst. 2 a 57 směrnice 2012/34.

[23] Stěžovatel rovněž poukazuje na to, že směrnice 2019/1937 poskytuje oznamovateli ochranu, pokud využije jeden ze způsobů podání oznámení, které směrnice upravuje: interní oznámení, externí oznámení nebo zveřejnění. V tomto směru vytýká městskému soudu, že se nezabýval tím, že žalobce žádný z uvedených kanálů nevyužil a jeho vůle

pokračování

zjevně nesměřovala k učinění oznámení, ale pouze k vedení úřední komunikace. Žalobci tak nevznikl nárok na ochranu podle směrnice 2019/1937, neboť nesplnil ani jednu z podmínek stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice.

[24] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti k námitce postupu, který byl využit k oznámení informací, odkazuje na bod 47 recitálu směrnice 2019/1937, podle něhož je stěžejní, aby se relevantní informace dostaly rychle k osobám, které jsou zdroji problému nejbližší, mohou jej nejlépe prošetřit a mají případně pravomoci ke zjednání nápravy. Článek 12 odst. 3 směrnice připouští, že podání může být učiněno i jinak než prostřednictvím kanálů pro oznamování. Podle čl. 6 odst. 4 směrnice pak má být zajištěna ochrana i osobám podávajícím oznámením příslušným orgánům EU. Ohledně osobní působnosti směrnice má žalobce za to, že oznamovatelem může být fyzická osoba bez ohledu na to, zda informace poskytuje svým jménem, anebo jménem orgánu státní správy. Ani body 1 a 2 recitálu směrnice nijak z okruhu oznamovatelů nevyčleňují osoby, které poskytují informace jménem orgánu státní správy. Závěrem žalobce navrhuje, aby kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

III. a) K nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[27] Nejvyšší správní soud se v rámci vypořádání kasačních námitek nejprve zaměří na namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Platí totiž, že v případě existence této vady uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. již zpravidla není dán prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné napadený rozsudek bez dalšího zrušit.

[28] Zdejší soud předesílá, že nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je takové rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, jak soud o žalobě rozhodl, kdy nelze seznat, co je výrok, a co odůvodnění (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), ale také, je-li jeho odůvodnění vnitřně rozporné, např. pokud krajský soud nejprve označil výklad sporného ustanovení učiněný žalovaným za správný a jednoznačný, a zároveň zrušil správní rozhodnutí právě s odkazem na nejednoznačnost výkladu tohoto ustanovení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75), případně nelze-li z rozhodnutí jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132). Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů obsahuje takové vady skutkových zjištění, které utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované,

případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je dále takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[29] Stěžovatel má za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť městský soud nezdůvodnil, zda a proč jsou splněny podmínky pro to, aby stěžovateli přikázal obnovit stav před zásahem výrokem II. napadeného rozsudku. Rovněž namítá vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku a nevypořádání svých námitek uplatněných v řízení o žalobě. Stěžovatel dále spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že městský soud své závěry založil na několika selektivně vybraných důkazech, a jeho rozsudek tak není přesvědčivě a bezrozporně odůvodněn. Stěžovatel má rovněž za to, že městský soud dostatečně nezdůvodnil své závěry týkající se aplikace směrnice 2019/1937 na případ stěžovatele. Nezdůvodnil rovněž, zda bylo stažení návrhu na jmenování odvetným opatřením ve smyslu dané směrnice.

[30] K tomu uvádí Nejvyšší správní soud následující. Namítá-li stěžovatel, že napadený rozsudek je vnitřně argumentačně rozporný, nelze jeho názoru přisvědčit. Stěžovatel vytkl městskému soudu, že stažení návrhu na jmenování podle něj představovalo nezákonný zásah, na druhé straně městský soud uvedl, že vláda má legitimní a legální možnost nikoho předsedou Úřadu nejmenovat. Je však třeba upozornit, že městský soud v odst. 86 napadeného rozsudku výslovně uvedl, že v posuzovaném případě je stěžejní, že stěžovatel nepostupoval transparentně při výběru předsedy Úřadu. Ačkoli by za standardních okolností podle názoru městského soudu bylo možné a legální nikoho předsedou Úřadu nejmenovat, v této věci byl postup vlády zatížen nezákonným zásahem stěžovatele. Druhý tvrzený nesoulad v argumentaci spočívá v tom, že podle městského soudu je dopis žalobce Evropské komisi oznámením fyzické osoby podle směrnice 2019/1937, avšak následně soud uvedl, že jde o pracovní komunikaci mezi Úřadem a Evropskou komisí. Zde je třeba upozornit, že stěžovatel touto námitkou směřuje k otázce správnosti právního posouzení provedeného městským soudem – tj. zda osobní působnost směrnice 2019/1937 dopadá i na žalobce v pozici předsedy Úřadu. Touto námitkou se zdejší soud zabývá níže (srov. odst. [58] a násl.). Městský soud, byť implicitně, vyhodnotil, že osobní působnost směrnice je v daném případě dána (srov. odst. 78 a 83 napadeného rozsudku), a v rámci jeho právního posouzení je tak daná argumentace vzájemně souladná. Proto se stěžovatelem nelze ohledně této námitek souhlasit.

[31] Pokud jde o otázku, zda městský soud vypořádal námitky uplatněné v řízení o žalobě, lze odkázat např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 107/2021 - 36, podle něhož nezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření

pokračování

žalovaného k žalobě nemůže představovat vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu v podobě žalobních bodů, a proto nevypovídá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Nejvyšší správní soud nadto v projednávané věci neshledal, že by se městský soud nevypořádal s tvrzením stěžovatele, podle něhož uzavření výběrového řízení bez jmenování některého uchazeče předsedou Úřadu směřovalo vůči výběrovému řízení jako celku. Městský soud se k této argumentaci výslovně vyjádřil v odst. 85 napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud s jeho názorem souhlasí. Je třeba zdůraznit, že podle městského soudu spočíval nezákonný zásah v tom, že stěžovatel stáhl návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu ze systému eKLEP, přičemž postupoval netransparentně (srov. odst. 86 napadeného rozsudku). Ačkoli se stěžovatel snaží vzbudit dojem, že k nezákonnému zásahu mělo dojít jiným jednáním (zejména rozhodnutím vlády o materiálu projednaném dne 22. 2. 2023), je třeba zdůraznit, že v tomto městský soud nezákonný zásah nespatořoval. Se stěžovatelem proto nelze souhlasit, že by stažení návrhu na jmenování mohlo směřovat proti dalším účastníkům výběrového řízení – ti nebyli na svých veřejných subjektivních právech nijak dotčeni, neboť se jich jednání stěžovatele fakticky nijak netýkalo. Ani na základě této námitky nelze dovodit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[32] Nejvyšší správní soud se taktéž neztotožňuje s názorem, že městský soud založil své závěry na několika selektivně vybraných důkazech a že nepřihlédl ke skutečnostem, které jednání stěžovatele předcházely a následovaly. Městský soud v odst. 66 až 68 napadeného rozsudku precizně shrnul relevantní skutkový stav a v odst. 69 až 73 objasnil, k jakým závěrům na základě daných skutečností dospěl. Dospěl přitom k závěru, že skutková verze předestřená stěžovatelem není přesvědčivá. V tomto směru je vhodné poukázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, odst. [9], podle něhož nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Dospěl-li městský soud po vyhodnocení všech důkazů k tomu, že některé z nich nejsou relevantní a že skutková verze proponovaná stěžovatelem není věrohodná, nemá mu v tomto směru zdejší soud co vytknout.

[33] Nejvyšší správní soud dále nesouhlasí s tím, že by se městský soud nezabýval podmínkami aplikace směrnice 2019/1937 na případ stěžovatele, ani že by obsah předmětného dopisu vyhodnotil nedostatečně. Na tomto místě lze odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, odst. [29], publ. pod č. 3668/2018 Sb. NSS, podle něhož „nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé (...).“ Stěžovateli lze obecně přisvědčit, že městský soud mohl aplikaci dané směrnice odůvodnit podrobněji, avšak samotný rozsah tohoto odůvodnění v odst. 83 až 85 napadeného rozsudku nepřezkoumatelnost nezpůsobuje. V odst. 70 až 73 napadeného rozsudku pak zdůvodnil, proč dospěl k závěru, že došlo ke stažení návrhu na jmenování, které naplňuje definici odvetného opatření ve smyslu dané směrnice. Zdejší soud doplňuje, že s ohledem na to

nebylo nutné se tímto posouzením opětovně podrobně zabývat v odst. 84 napadeného rozsudku. Zdejší soud v tomto směru se závěrem městského soudu souhlasí.

[34] Nakonec stěžovatel tvrdí, že městský soud neposuzoval podmínky pro to, zda lze stěžovateli přikázat, aby obnovil stav před zásahem. V tomto směru lze opět odkázat na výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního, č. j. 2 As 196/2016 - 123, odst. [29] a [30], podle něhož „*aplikace tohoto kasačního důvodu připadá v úvahu výjimečně, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. (...) [30] Je nutné si uvědomit, že ‚přezkoumatelnost‘ rozhodnutí krajského soudu není hodnotou sama o sobě. Zrušení rozhodnutí krajských soudů zpravidla pro účastníky/osoby zúčastněné na řízení, včetně toho, který podává kasační stížnost, neznamená žádný přínos. Výsledkem je naopak pravidelně prodloužení a prodražení soudního řízení. I proto je nutné k aplikaci kasačního důvodu spočívajícího v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů přistupovat krajně zdrženlivě. Jeho použití je namístě např. tehdy, pomine-li krajský soud podstatná skutková tvrzení opřená o obsah správního spisu či podložená důkazními návrhy, mohou-li reálně vést k přehodnocení merita věci.*“

[35] Nejvyšší správní soud se stěžovatelem souhlasí v tom směru, že se městský soud výslovně splněním podmínek pro výrok II. v napadeném rozsudku nezabýval, a proto postupoval nesprávně. Zároveň je však nezbytné zdůraznit, že stěžovatel sám v kasační stížnosti uvedl, že se výrokem II. řídil, předložil návrh na jmenování vládě, která jej dne 13. 12. 2023 projednala a navrhované usnesení nepřijala. Účel výroku II. byl tímto postupem naplněn. Zrušení výroku II. by tak samo o sobě nemělo pro účastníky žádný přínos, neboť nezákonnost zásahu je deklarována výrokem I. Jeho ponecháním v právní moci nedojde k žádné změně v právech a povinnostech účastníků řízení. V souladu s usnesením rozšířeného senátu lze konstatovat, že zrušení tohoto výroku by pro účastníky neznamenal žádný prospěch, proto tato vada nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

III. b) K meritornímu posouzení nezákonného zásahu

[36] Stěžovatel namítá, že městský soud chybně vyhodnotil, že stažení návrhu na jmenování je nezákonným zásahem. Tvrdí, že nejde o svévolný a odvetný krok vůči žalobci a že městský soud ke svému závěru dospěl na základě nesprávného vyhodnocení důkazů, a celkově chybného právního posouzení. Stěžovatel má za to, že jeho postup nesměřoval konkrétně vůči žalobci, nýbrž vůči výběrovému řízení jako celku – v tomto směru tak trvá na své námitce uplatněné v řízení o žalobě, kterou podle kasační stížnosti městský soud prakticky vůbec nevypořádal a pouze ji zmínil v odst. 85 napadeného rozsudku. Dále uvádí, že městský soud své závěry tvrzeného svévolného postupu stěžovatele při stažení návrhu na jmenování dostatečně nezdůvodnil a že je založil pouze na tom, že stěžovatel návrh na jmenování stáhl, aniž by reflektoval komplementaritu materiálu projednávaného dne 22. 2. 2023.

[37] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že z hlediska posouzení, jestli jednání stěžovatele je nezákonným zásahem, jsou kasační námitky vedeny pouze v tom směru, že se předmětné jednání týkalo celého výběrového řízení, a nesměřovalo pouze

pokračování

vůči žalobci. Kasační soud se s touto námitkou vypořádal již v odst. [31] výše a uzavřel, že s tímto právním názorem stěžovatele nesouhlasí.

[38] Naplnění ostatních podmínek nezákonného zásahu stěžovatel nezpochybňuje. Nejvyšší správní soud proto pouze doplňuje, že v obecnosti lze s právním názorem městského soudu souhlasit, neboť pojmově není vyloučeno, aby bylo stažení návrhu na jmenování ze systému eKLEP posouzeno jako nezákonný zásah. Zdejší soud proto mohl přistoupit k meritornímu posouzení kasačních námitek.

[39] Tvrdí-li stěžovatel, že městský soud dostatečně nezdůvodnil své závěry týkající se jeho svévolného stažení návrhu na jmenování a nevzal v potaz materiál projednávaný dne 22. 2. 2023, kasační soud s tímto názorem nesouhlasí. Poukazuje zejména na odst. 70 až 73 napadeného rozsudku, z nichž vyplývá, že městský soud při svém rozhodování vážil i další skutkové okolnosti než pouze samotné stažení návrhu na jmenování. Městský soud výslovně uvedl, že se jeho závěr opírá o to, že ke změně postoje stěžovatele došlo v krátkém časovém období dne 15. 2. 2023; zároveň městský soud zjistil, že v daném období žalobce potvrdil ministru dopravy oznámení o porušení unijního práva Evropské komisi ze strany subjektu ovládaného stěžovatelem, ministr dopravy se s oznámením seznámil, a bezprostředně poté oznámil žalobci, že stáhne návrh na jeho jmenování do funkce. Tato skutková zjištění městský soud doplnil o to, že skutkovou verzi prezentovanou stěžovatelem nepovažoval za věrohodnou. Ačkoli podle stěžovatele existoval objektivní důvod pro stažení návrhu na jmenování, který byl blíže objasněn v materiálu projednávaném dne 22. 2. 2023, městský soud jej nepovažoval za přesvědčivý, neboť příprava realizace záměru nebyla v takovém stádiu rozpracovanosti, aby byla patrná příčinná souvislost mezi záměrem a stažením návrhu na jmenování (srov. odst. 72 a 85 napadeného rozsudku). Není tak pravda, že by městský soud založil svou úvahu jen na samotném stažení návrhu na jmenování. Stejně tak nelze stěžovateli přisvědčit, že by městský soud při svém rozhodování nerefletoval materiál projednávaný vládou dne 22. 2. 2023. Městský soud přesvědčivě zdůvodnil, proč vzal za prokázaný předmětný skutkový stav a Nejvyšší správní soud nemá k jeho postupu žádné výhrady.

[40] Pokud jde o zbylou část námítky, zdejší soud k ní s ohledem na její obecnost pouze uvádí, že městský soud dostatečně obsáhle objasnil, proč má za to, že ze strany stěžovatele šlo o svévolný a odvetný krok vůči žalobci. V další části odůvodnění napadeného rozsudku pak Nejvyšší správní soud nesprávné právní posouzení a vyhodnocení důkazů neshledal.

[41] Stěžovatel kromě nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu, že městský soud neposuzoval splnění podmínek pro výrok II. napadeného rozsudku, dále namítá, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že byly splněny podmínky pro příkaz, aby stěžovatel obnovil stav před zásahem, a proto výrok vydat neměl. Stěžovatel má totiž za to, že obnovit stav před zásahem nebylo objektivně možné, neboť vláda již žalobce předsedou Úřadu fakticky jmenovat nemohla.

[42] Podle § 87 odst. 2 věta první s. ř. s. „[s]oud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.“

[43] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom směru, že ke jmenování žalobce předsedou Úřadu na jednání vlády dne 13. 12. 2023 objektivně dojít nemohlo, protože v té době již bylo zřejmé, že Úřad bude zrušen, neboť legislativní proces týkající se zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu, směřoval ke svému závěru, jelikož dne 14. 12. 2023 tento zákon podepsal prezident. Kasační soud však upozorňuje, že zásahem bylo podle výroku I. napadeného rozsudku stažení návrhu na jmenování stěžovatelem. Příkaz obnovit stav před zásahem tak má v souladu s výrokem II. napadeného rozsudku rezultovat ve stav, kdy návrh na jmenování stažen není a vláda ho projedná. Výrok II. však žádným způsobem nepředjímá, jak vláda o návrhu rozhodne, což ostatně městský soud uvedl i v odůvodnění napadeného rozsudku (srov. odst. 86). Z uvedeného vyplývá, že ačkoli má být Úřad fakticky během řádu dní zrušen a objektivně se žalobce jeho předsedou nestane, nebrání to formálně tomu, aby stěžovatel návrh na jmenování vládě předložil, byť materiálně ke jmenování dojít nemůže.

[44] Co se týče námitky, podle níž lze zcela legitimně stáhnout návrh na jmenování, je třeba opětovně upozornit, že městský soud tuto úvahu stěžovatele v obecnosti aproboval (srov. odst. 86 napadeného rozsudku), avšak dodal, že v posuzované věci stěžovatel nedodržel transparentní postup při procesu předcházejícím samotnému rozhodování vlády. Proto rozhodl tak, že jednání stěžovatele bylo nezákonným zásahem.

[45] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně pojal vládu jako pasivní orgán, který nemohl reagovat na stažení návrhu na jmenování a uložit stěžovateli, aby jí návrh na vypořádání zahájeného výběrového řízení předložil k projednání.

[46] Podle čl. 1 odst. 2 jednacího řádu vlády (dále jen „JŘV“) *„[v]láda přijímá rozhodnutí zpravidla na základě materiálu předloženého jí členem vlády, výjimečně na základě ústní informace člena vlády, jde-li o věc, která nesnese odkladu.“*

[47] Podle čl. 2 odst. 1 JŘV *„Každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům (...). To neplatí u materiálů uvedených v příloze č. 5 tohoto jednacího řádu (...).“*

[48] Podle přílohy č. 5 JŘV se v připomínkovém řízení neprojednává *„materiál pro schůzi vlády obsahující pouze návrh na jmenování osoby do funkce nebo její odvolání z funkce.“*

[49] Podle čl. 2 odst. 7 JŘV se *„[m]ateriál upravený podle výsledků připomínkového řízení zašle k projednání vládě tak, že se po souhlasu osoby, která stojí v čele orgánu, který materiál vypracoval, vloží do elektronické knihovny, včetně údaje o tom, zda má být zařazen na program schůze vlády (...).“*

[50] Z uvedeného vyplývá, že podle JŘV se návrh na jmenování neprojednává v připomínkovém řízení, přesto má být materiál před jednáním vlády vložen do systému eKLEP, přičemž vláda následně přijímá rozhodnutí na základě tohoto materiálu, který jí předkládá konkrétní člen vlády. Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje,

pokračování

že k nezákonnému zásahu došlo v projednávané věci netransparentním stažením návrhu na jmenování ze systému eKLEP. Skutečnost, že podle stěžovatele byl v projednávané věci myslitelný i další postup, kterým mohla vláda reagovat na jeho krok, není relevantní, neboť stěžovatel zasáhl do procesu výběru kandidáta ještě před samotným rozhodováním vlády. Ačkoli by toto jednání (nesouladné s textací JŘV) mohlo podle stěžovatele teoreticky sanovat dopady jeho zásahu, je třeba připomenout, že k danému jednání nedošlo. Brání-li se stěžovatel touto „neaktivitou“ vlády, pak je nutné akcentovat, že vláda nemá žádnou povinnost do procesu navrhování vítěze výběrového řízení vstupovat a že jde o námitku čistě hypotetickou, k jejímuž řešení není kasační soud povolán (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 400/2017 - 25, odst. [18]), neboť jde o čistě spekulativní úvahu stěžovatele. Zdejší soud ji nepovažuje za relevantní i z toho důvodu, že, jak je výše uvedeno, návrh na jmenování nepodléhá připomínkovému řízení, neboť obecně nejde o zvlášť důležitou agendu, do níž by vláda jako celek standardně zasahovala namísto ministerstva, které má jmenování v gesci. Úvaha, že vláda sama mohla stěžovateli přikázat, aby návrh na jmenování předložil, jde zcela proti tomuto východisku.

[51] Namítá-li stěžovatel, že důvody pro stažení návrhu na jmenování transparentně uvedl v materiálu projednaném dne 22. 2. 2023, a proto nemohlo jít o nezákonný zásah, Nejvyšší správní soud pouze opětovně poukazuje na odst. [37] a [39] výše, podle nichž nezákonný zásah spočíval ve stažení návrhu na jmenování, přičemž na uvedený závěr nemá materiál projednávaný dne 22. 2. 2023 rozhodný vliv.

[52] Stěžovatel dále tvrdí, že závěr městského soudu nemá oporu v obsahu spisu ani v provedených důkazech; konkrétně soud nerefletoval, že záměr na zrušení Úřadu byl rozpracován již před 15. 2. 2023 a že podle dopisu ze dne 22. 2. 2023 byla podoba záměru na zrušení Úřadu v daný den již dohodnuta a týmž dnem došlo k zahájení konkrétních prací na jeho realizaci. Nejvyšší správní soud znovu poukazuje na odst. 72 napadeného rozsudku, podle něhož městský soud obě tyto skutečnosti při rozhodování zvážil, a přesto názoru stěžovatele nepřisvědčil. Nelze s ním proto souhlasit v tom směru, že by městský soud nepřihlédl ke všem relevantním okolnostem případu.

III. c) K posouzení aplikace směrnice 2019/1937

[53] Ve třetím námitkovém okruhu stěžovatel městskému soudu vytýká chybný výklad směrnice 2019/1937, neboť žalobce do její osobní působnosti nespadá. V předmětném dopisu totiž vystupoval jako představitel Úřadu, nikoli jako fyzická osoba, a proto nemá být směrnici chráněn.

[54] Podle čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2019/1937 se „[t]ato směrnice vztahuje na oznamující osoby pracující v soukromém nebo veřejném sektoru, které získaly informace o porušení v pracovním kontextu, alespoň v rozsahu: a) osob, které mají status pracovníka ve smyslu čl. 45 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, včetně státních zaměstnanců.“

[55] Podle § 4 odst. 1 věta první zákona č. 320/2016 Sb. je „[v] čele Úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda.“

[56] Přímý účinek směrnice je v ustálené judikatuře Soudního dvora vyjádřen tak, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich u vnitrostátních soudů vůči státu, pokud tuto směrnici neprovedl ve stanovených lhůtách do vnitrostátního práva nebo ji provedl nesprávně [základy judikatury k tzv. vertikálnímu přímému účinku směrnice položil Soudní dvůr rozsudkem ze dne 4. 12. 1974, *Van Duyn*, 41/74; dále srov. např. rozsudek ze dne 19. 1. 1982, *Becker*, 8/81, bod 25, nebo rozsudek velkého senátu ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 až C-403/01, bod 103; z nedávné doby např. rozsudek ze dne 20. 4. 2023, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Obec Ginosa)*, C-348/22, bod 62].

[57] Kasační soud předně uvádí, že v posuzované věci jsou všechny podmínky přímého účinku splněny, a upozorňuje, že transpoziční lhůta směrnice 2019/1937 uplynula dne 17. 12. 2021. Směrnice byla do českého práva transponována až zákonem č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů, který nabyl účinnosti dne 1. 8. 2023. Nezákonný zásah stěžovatele ze dne 15. 2. 2022 je tak třeba posuzovat s ohledem na přímý účinek směrnice na projednávanou věc (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2023, č. j. 31 Af 34/2022 - 86, odst. 12 a násl.).

[58] Zdejší soud se s právním názorem stěžovatele uvedeným v odst. [53] výše neztotožňuje. Předně z něj není nijak patrné, proč má stěžovatel za to, že by měl být žalobce jako vrcholný představitel Úřadu z osobní působnosti směrnice vyloučen. Takový závěr totiž z jejího výslovného znění nevyplývá. Pokud jde o smysl a účel úpravy, stěžovatel tvrdí, že podřadit projednávaný případ pod úpravu směrnice jde proti smyslu ochrany oznamovatelů a může být zneužitelné, aniž by bylo zřejmé, z čeho své závěry dovozuje.

[59] Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje zejména na bod 37 recitálu směrnice 2019/1937, podle něhož „*účinné prosazování práva Unie vyžaduje, aby byla ochrana přiznána co nejširší možné škále kategorií osob, které (...) mají vzhledem ke svým činnostem souvisejícím s prací, nehlédě na povahu těchto činností (...) privilegovaný přístup k informacím o porušení, jejichž oznámení je ve veřejném zájmu, a které mohou být v případě jejich oznámení postiženy odvetnými opatřeními. Členské státy by měly zajistit, aby byla potřeba ochrany stanovena s odkazem na všechny příslušné okolnosti, a nikoli pouze s odkazem na povahu vztahu, za účelem zahrnutí celé škály osob, které jsou v širokém smyslu spojeny s organizací, v níž došlo k porušení.*“ Tento úmysl zákonodárce se promítá i do znění ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2019/1937, který výslovně počítá s ochranou státních zaměstnanců. Směrnice z nich ani na jiných místech nevylučuje vrcholné představitele ústředních orgánů státní správy. Naopak, žalobce byl s ohledem na své postavení předsedy Úřadu v pozici, v níž byl fakticky pracovně závislý na vládě, resp. na stěžovateli, který byl výběrem předsedy Úřadu pověřen (srov. odst. 62 napadeného rozsudku). Konečně, příklady potenciálního zneužití, které stěžovatel uvedl na podporu své argumentace, buďto nejsou důsledně vysvětlené („*oznámení povede k postihu skutečných oznamovatelů*“), nebo jsou zcela mimochodné a nekorespondují s meritem věci („*úřad namísto řešení možného problému bude tento problém oznamovat dalším instancím*“). Podle kasačního soudu tak není důvod, proč by se směrnice 2019/1937 neměla na projednávanou věc aplikovat. Z toho důvodu rovněž nevzniká namítaný logický rozpor

pokračování

v argumentaci městského soudu, podle níž je dopis oznámením fyzické osoby, ale i pracovní komunikací Úřadu a Evropské komise. Ani takovou restrikcí daná směrnice nestanovuje.

[60] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nezkoumal, zda žalobce pro své oznámení využil některý z kanálů, které směrnice upravuje. Stěžovatel je toho názoru, že žalobce nepostupoval ani jedním ze tří způsobů podání oznámení, které směrnice 2019/1937 upravuje, a proto nesplnil podmínku čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice, a nemá tak nárok na ochranu podle uvedené směrnice.

[61] Podle čl. 5 odst. 5 směrnice 2019/1937 se „[p]ro účely této směrnice se rozumí: ‚externím oznámením‘ ústní nebo písemné poskytnutí informací o porušení příslušným orgánům.“

[62] Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2019/1937 mají „[o]znamující osoby 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.“

[63] Podle čl. 12 odst. 3 směrnice 2019/1937 „[p]říslušné orgány zajistí, že v případě, kdy je oznámení obdrženo prostřednictvím jiných kanálů než kanálů pro oznamování uvedených v odstavcích 1 a 2 nebo jinými pracovníky než pracovníky odpovědnými za vyřizování oznámení, nesmí tito pracovníci zveřejnit jakékoli informace, jež by mohly identifikovat dotčenou oznamující osobu a bezodkladně beze změny předají oznámení pracovníkům odpovědným za vyřizování oznámení.“

[64] Se stěžovatelem opět nelze souhlasit. Předně z čl. 12 odst. 3 dané směrnice implicitně vyplývá, že oznámení lze provést externě i jiným způsobem než kanály k tomu vytvořenými, přičemž i takové oznámení bude příslušnými orgány vyřízeno. Současně je tím normován zájem, aby „oznamující osoba měla mít možnost zvolit nejvhodnější kanál podle konkrétních okolností daného případu,“ který je uveden v bodu 33 recitálu směrnice 2019/1937. Stěžovatel sice má pravdu v tom směru, že směrnice poskytuje ochranu oznamovateli pouze tehdy, využije-li k oznámení kanály podle čl. 6 odst. 1 písm. b) směrnice, avšak z hlediska konkrétního poskytnutí informace externím oznámením jej neomezuje v tom, aby podal oznámení i jinak než výhradně nezávislými a samostatnými kanály ve smyslu čl. 12 odst. 1 směrnice. Stěžovatelův právní názor tak opět s ohledem na závěr gramatického a teleologického výkladu směrnice neobstojí.

[65] Podle další námitky městský soud chybně vyhodnotil obsah dopisu zaslaného Evropské komisi, neboť ten neobsahuje žádné informace o porušení ve smyslu dané směrnice.

[66] Podle čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2019/1937 „[t]ato směrnice stanoví společné minimální normy pro ochranu osob, které oznamují tato porušení práva Unie: c) 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 maří předmět nebo účel příslušného práva v oblasti daně z příjmů právnických osob.“

[67] Podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2019/1937 se „[p]ro účely této směrnice se rozumí: ‚porušením‘ jednání nebo opomenutí, jež: i) je protiprávní a týká se aktů Unie a oblastí spadajících do věcné působnosti uvedené v článku 2; nebo ii) maří předmět nebo účel pravidel stanovených v aktech Unie a oblastech spadajících do věcné působnosti uvedené v článku 2.“

[68] Podle čl. 5 odst. 2 směrnice 2019/1937 se „[p]ro účely této směrnice se rozumí: ‚informacemi o porušení‘ informace, včetně důvodných podezření, o skutečných či možných porušeních, k nimž došlo nebo velmi pravděpodobně dojde v organizaci, ve které oznamující osoba pracuje nebo pracovala, či v jiné organizaci, s níž oznamující osoba je nebo byla v kontaktu na základě své pracovní činnosti, a o pokusech o utajení takových porušení.“

[69] Podle čl. 5 odst. 3 směrnice 2019/1937 se „[p]ro účely této směrnice se rozumí: ‚oznámením‘ či ‚oznamováním‘ ústní či písemné poskytnutí informací o porušení.“

[70] Nejvyšší správní soud předesílá, že se městský soud obsahem dopisu zabýval v odst. 66, 67, a především 83 napadeného rozsudku. Vyhodnotil přitom, že žalobce zaslal Evropské komisi dopis, v němž upozornil na možný rozpor s unijním právem ve věci převodu pozemků z ČD na SŽ. Městský soud konkrétně zmiňuje, že 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. (...) Jednání žalobce z pozice předsedy Úřadu spočívající v zaslání dopisu soud hodnotí jako souladné s čl. 56 odst. 2, čl. 57 směrnice 2012/34,“ (srov. odst. 83 napadeného rozsudku). Bližší obsah dopisu z napadeného rozsudku neplyne.

[71] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že shrnutí zásadního obsahu dopisu v napadeném rozsudku je stručné a městský soud mu mohl věnovat větší prostor a konkrétně rozvést, jaké otázky nebo informace v něm žalobce zmínil. Provedené hodnocení však postačuje k přijetí závěru, že žalobce v dopise uvedl informace, o nichž měl oprávněné důvody se domnívat, že byly pravdivé a že spadají do věcné působnosti směrnice 2019/1937, a to v souladu s čl. 6 odst. 1 písm. a) směrnice. Stěžovatel ve své rozsáhlé argumentaci tvrdí, že dopis neobsahuje žádné informace o porušení, a proto žalobce nemá být směrnicí chráněn. Zřetelně však přitom opomíjí, že směrnice 2019/1937 výslovně určuje, že ke splnění podmínky daného ustanovení stačí, pokud se žalobce mohl oprávněně domnívat, že informace do působnosti směrnice spadají.

[72] Z předmětného dopisu výslovně vyplývá upozornění, že dochází k prodeji pozemků ve vztahu ČD a SŽ; že ČD nepřijaly žádná opatření ve smyslu čl. 7 až 7d směrnice 2012/34, které se týkají nezávislosti a nestrannosti provozovatele železniční infrastruktury, a že situace, o níž informuje, může významně ovlivnit železniční trh v České republice. Lze doplnit, že zaslání dopisu ze dne 22. 9. 2022 předcházelo vydání rozhodnutí Úřadu ze dne 21. 9. 2022, č. j. UPDI-3034/22, jímž Úřad uznal ČD vinnými

pokračování

ze spáchání přestupku podle § 51 odst. 4 písm. v) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, a uložil jim za to pokutu ve výši 1 000 000 Kč. V odůvodnění daného rozhodnutí Úřad uvedl, že je potřeba na případ „pohlížet ve světle cílů směrnice (...) 2016/2370, kterou se mění směrnice 2012/34, která vyžaduje oddělení provozování dráhy od provozování drážní dopravy.“ Podle bodu 17 recitálu dané směrnice je pak třeba „zabránit finančním převodům mezi provozovatelem infrastruktury a železničními podniky (...), pokud by mohly vést k narušení hospodářské soutěže na trhu, zejména v důsledku křížového subvencování. V tomto případě bezpochyby ke křížovému subvencování může dojít, pokud prostředky z pronájmu z užívání pozemků v železničních stanicích budou poskytnuty obviněné provozující drážní dopravu.“

[73] Z uvedeného je zjevné, že žalobce jako předseda Úřadu měl oprávněné důvody se domnívat, že informace poskytované v dopise byly pravdivé, neboť tvoří součást skutkového stavu zjištěného v obsahově souvisejícím řízení. S ohledem na čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice 2019/1937 mohl žalobce rovněž mít za to, že dané informace spadají do věcné působnosti směrnice, jelikož se týkají ochrany unijních pravidel hospodářské soutěže a státní podpory.

[74] Ačkoli odůvodnění napadeného rozsudku mohlo být v tomto směru důslednější a rozsáhlejší, nelze stěžovateli přisvědčit v tom, že by se městský soud obsahem dopisu nezabýval, případně že ho nesprávně vyhodnotil. Pokud jde o námitku, že napadený rozsudek neobsahuje veškerou relevantní právní úpravu směrnice 2019/1937, kasační soud uvádí, že jde primárně o definiční normy v čl. 5, jejichž opomenutí není v celkovém kontextu daného případu natolik závažným nedostatkem, aby způsobovalo nezákonnost napadeného rozsudku. Lze tak uzavřít, že žalobci nárok na ochranu ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2019/1937 vznikl.

IV. Závěr a náklady řízení

[75] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu přísluší právo na náhradu nákladů řízení. V řízení o kasační stížnosti byl žalobce zastoupený advokátem, který sepsal vyjádření ke kasační stížnosti. Učinil tím jeden úkon právní služby, za který náleží odměna ve výši 3 100 Kč, k níž je třeba přičíst 300 Kč na paušální úhradu hotových výdajů. To vše v souladu s § 7 bodem 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Výše odměny za zastupování a náhrady nákladů řízení činí celkem 3 400 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH, tato částka se proto zvyšuje o 21% DPH (714 Kč). Celková náhrada nákladů řízení tedy představuje částku 4 114 Kč a stěžovatel je povinen ji žalobci zaplatit k rukám jeho zástupce v lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 5. prosince 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu