



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 advokátem JUDr. Kristiánem Lékem, se sídlem Seifertova 2919/12, Praha 3, proti žalované: **vláda České republiky**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, o přezkoumání usnesení žalované ze dne 13. 12. 2023, jímž nebyl přijat návrh na žalobcovo jmenování předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2024, č. j. 10 A 17/2024 - 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **je povinna** uhradit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 6 353 Kč k rukám jeho zástupce advokáta JUDr. Kristiána Léka ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce vykonával v době od 15. 2. 2017 do 15. 2. 2023 funkci předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (dále jen „Úřad“). Dne 22. 9. 2022 zaslal Evropské komisi dopis, ve kterém upozornil na možné porušení unijního práva ve věci převodu vlastnického práva k pozemkům ze společnosti České dráhy, a. s. na Správu železnic, státní organizaci. Dne 21. 12. 2022 bylo vyhlášeno výběrové řízení na funkci předsedy Úřadu

na následující funkční období. Žalobce získal nejvyšší bodové ohodnocení ze všech přihlášených uchazečů a výběrové řízení vyhrál.

[2] Ministerstvo dopravy se dne 17. 1. 2023 obrátilo na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v souvislosti s možným sloučením jeho agendy s agendou Úřadu a s dotazem, zda ke sloučení již byly učiněny prvotní kroky (posouzení dopadů zamýšleného sloučení). Ministerstvo dopravy vložilo dne 13. 2. 2023 do systému eKLEP návrh usnesení vlády na jmenování žalobce předsedou Úřadu s předkládací zprávou, v níž s ohledem na výsledek výběrového řízení vládě doporučilo, aby do funkce předsedy tohoto úřadu jmenovala žalobce.

[3] Dne 15. 2. 2023 v 8:43 hodin žalobci telefonoval ministr dopravy a ověřoval, zda dopis upozorňující na možné porušení unijního práva ze dne 22. 9. 2022 adresovaný Evropské komisi skutečně existuje a po potvrzení jeho existence si vyžádal jeho kopii. Žalobce kopii tohoto dopisu poslal ministru dopravy e-mailem téhož den v 9:55 hodin. Pár minut poté, v 10:09 hodin, mu ministr dopravy telefonicky sdělil, že návrh na jeho jmenování předsedou Úřadu stáhne a ve 12:54 hodin byl návrh usnesení vlády spolu s předkládací zprávou ze systému eKLEP stažen.

[4] Dne 21. 2. 2023, ministr dopravy sdělil žalobci, že by jeho jmenováním vznikly zbytečné výdaje, neboť Úřad má být zrušen. Následující den na jednání vlády předložilo Ministerstvo dopravy návrh usnesení vlády o pověření místopředsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře jeho řízením s tím, aby rovněž vzala na vědomí záměr na zrušení tohoto úřadu a převedení jeho pravomocí na ÚOHS. Vláda dne 22. 2. 2023 přijala usnesení, v němž pověřila řízením Úřadu jeho místopředsedu a dále vzala na vědomí záměr zrušit tento úřad a převést jeho pravomoci na ÚOHS.

[5] Žalobce spatřoval v jednání ministerstva, respektive ve stažení návrhu na jeho jmenování předsedou Úřadu nezákonný zásah, a proto se se žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu obrátil na městský soud. Městský soud tomuto návrhu vyhověl a rozsudkem ze dne 23. 11. 2023, č. j. 6 A 71/2023, určil, že zásah Ministerstva dopravy spočívající ve stažení návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu byl nezákonný a současně přikázal, aby ministerstvo obnovilo stav před zásahem tím, že vládě předloží návrh na jmenování žalobce jeho předsedou. Kasační stížnost podanou proti tomuto rozsudku následně zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 12. 2024, č. j. 3 As 309/2023 - 83).

[6] Ministerstvo dopravy v reakci na rozsudek městského soudu předložilo žalované návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu. Ta jej dne 13. 12. 2023 projednala, ale v záhlaví uvedeným usnesením nepřijala jak původní návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu s účinností od 16. 2. 2023, tak ani variantní návrh ministra financí na jeho jmenování s účinností od 14. 12. 2023.

[7] V nynější věci jde právě o zmíněné usnesení vlády, jímž nebyl žalobce jmenován předsedou Úřadu. Žalobce toto usnesení považuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), které však postrádá zákonné náležitosti – absentuje odůvodnění a nebylo mu řádně doručeno. Žalobou se proto opět obrátil

pokračování

na městský soud, v níž současně namítal, že jeho jmenování nic nebránilo, i kdyby se stal předsedou úřadu pouze na dva týdny. Toto usnesení tak podle něj bylo jen dalším odvetným opatřením za dopis, kterým Evropskou komisi upozornil na možné porušení unijního práva.

[8] Městský soud žalobě vyhověl, napadeným rozsudkem usnesení žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění nepřisvědčil žalované, že se jedná čistě o soukromoprávní věc, kterou se soudy ve správním soudnictví nemohou zabývat. Městský soud poukázal na svůj předchozí rozsudek 6 A 71/2023 - 40, v němž vyložil, že podle čl. 21 Listiny základních práv a svobod patří mezi veřejná subjektivní práva také právo občanů na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek. I když ani po splnění všech kritérií z tohoto práva nevyplývá nárok na nabytí veřejné funkce, lze z něj dovodit požadavek, aby obsazování veřejných funkcí bylo prosto svévole a diskriminace. Dále poukázal na čl. 36 odst. 2 Listiny, který umožňuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; současně však z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

[9] S odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu městský soud dále označil funkci předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře za veřejnou funkci s tím, že jmenovací akt do této funkce má navzdory jejímu výkonu v pracovním poměru veřejnoprávní povahu. Poznamenal, že se jednalo o funkci předsedy nezávislého regulačního úřadu pro železniční odvětví, jenž byl ústředním orgánem státní správy, a tedy vrcholným orgánem výkonné moci, pro který byla klíčová jeho nezávislost. Požadavek, aby byl předseda Úřadu vybrán a jmenován na základě jasných a transparentních pravidel s vyloučením diskriminace a libovůle, vyplýval i z postavení a úkolů tohoto úřadu vyplývajících z právních předpisů – řídit se pouze zákonem a jinými právními předpisy, být nezávislý na národním vládním kabinetu nebo jakémkoli jiném veřejnoprávním subjektu, jenž ve vztahu k regulovaným podnikům přímo neuplatňuje vlastnická práva (recitál 78 a článek 55 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU, o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru, § 3 odst. 2 zákona č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře). O jmenování předsedy úřadu tak mohla rozhodnout vláda pouze při dodržení uvedených pravidel. Městský soud proto dovodil, že namítá-li žalobce svévolnost postupu žalované při rozhodování o návrhu na jeho jmenování předsedou úřadu, pak se domáhá ochrany svého veřejného subjektivního práva.

[10] Městský soud dále shrnul relevantní judikaturu zabývající se otázkou, jakou povahu mají usnesení žalované, jestliže ta je především ústavním orgánem. Uvedl, že žalovaná za určitých okolností vykonává rovněž pravomoci správního orgánu, jehož výstupy podléhají přezkumu ve správním soudnictví, a to zejména tehdy, pokud v oblasti veřejné správy vydává rozhodnutí, jimiž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Městský soud shledal, že povaha napadeného aktu žalované je ve všech podstatných rysech shodná s rozhodnutím žalované o odvolání člena Rady Energetického regulačního úřadu posuzovaném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020 - 65. Nejvyšší správní soud v něm označil

odvolání tehdejšího stěžovatele z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu vládou za rozhodnutí ve smyslu 65 odst. 1 s. ř. s. Na předloženou věc pak dále dopadají rovněž závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, ve věci rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat navrženého kandidáta soudcem, a ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016 - 43, ve věci rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat navržené kandidáty profesory. Městský soud poznamenal, že ve všech těchto případech soudy považovaly akt jmenování do veřejné funkce nebo odvolání z ní za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Bylo by proto v rozporu se zásadou předvídatelnosti práva, pokud by soud rozhodnutí o nejmenování konkrétní osoby předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře vyhodnotil jako zásah ve smyslu 82 s. ř. s., a nikoli jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zaujmout stejný náhled na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných předpisech, mu však, jak rovněž podotkl, příkazují i zásady jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti právního řádu.

[11] Městský soud tedy na základě uvedených judikturních východisek uzavřel, že žalobou napadené usnesení žalované je rozhodnutím ve smyslu 65 odst. 1 s. ř. s., neboť žalovaná jednala v oblasti veřejné správy, rozhodovala-li o návrhu na jmenování konkrétní osoby do veřejné funkce a svým postupem se dotkla žalobcových veřejných subjektivních práv, jestliže právě návrh na jeho jmenování do veřejné funkce nepřijala. Rozhodovala přitom formalizovaným postupem, jenž byl v hrubých rysech upraven v zákoně o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a ve směrnici o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru a podrobně v jednacím řádu žalované. Průběh a výsledek tohoto postupu zachycují zejména doprovodný dopis, předkládací zpráva k návrhu Ministerstva dopravy a záznam z jednání vlády. Ze záznamu je jednoznačně zřejmé označení správního orgánu, vymezení předmětu věci i výrok rozhodnutí. Odůvodnění sice není nezbytným znakem správního rozhodnutí, avšak rozhodnutí žalované má stručné odůvodnění, neboť obsahuje pasáž, v níž žalovaná uvádí, že projednáním návrhu splnila povinnost uloženou soudem.

[12] Námitku žalobce ohledně nedostatku doručení napadeného usnesení městský soud neshledal důvodnou. Připustil sice, že usnesení nebylo žalobci adresně oznámeno, avšak bylo oznámeno tomu, kdo návrh podal (ministru dopravy) a zveřejněno na oficiálních internetových stránkách žalované, kde zveřejňuje všechna svá usnesení a kde to proto žalobce očekával a také se s rozhodnutím seznámil. Žalovaná tak z procesního hlediska rozhodovala o návrhu ministra dopravy, a nikoli o žalobcově návrhu. Městský soud poukázal na to, že soudy netrvaly na klasickém doručení rozhodnutí osobě, která jím byla dotčena, ani ve věci odvolání člena Rady ERÚ, ani v případě nejmenování profesorů prezidentem republiky posuzovaném Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 7 As 242/2016 - 43. I v těchto případech postačovalo, že rozhodnutí mělo být dotčené osobě nějakým způsobem oznámeno, a samotná fakticita adresného oznámení nebyla určující pro posouzení povahy aktu správního orgánu.

[13] Městský soud dále připomněl, že žalobce neměl na jmenování předsedou Úřadu právní nárok a že bylo legitimní možností nevybrat a nejmenovat do funkce žádného uchazeče, který se účastnil výběrového řízení, a stejně tak ani žalovaná nebyla předloženým návrhem na jmenování vázána. Byla však povinna rozhodnout o návrhu bez svévole

pokračování

či diskriminace na základě racionální úvahy zohledňující legitimní důvody, aby dostála požadavkům na postup podle transparentních a jasných pravidel vyplývajících z unijních předpisů i ústavního imperativu na zajištění práva občanů na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek. Městský soud rovněž zdůraznil, že žádný správní orgán není v právním státě nadán absolutním správním uvážením a že vždy při svém rozhodování podléhá kritériím stanoveným v zákoně. Poukázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy se nemusí odůvodňovat tehdy, jestliže se jimi v plném rozsahu vyhovuje podanému návrhu. V opačném případě, jde-li o rozhodnutí, jimiž se podanému návrhu (byť jen zčásti) nevyhovuje, anebo o rozhodnutí, která ukládají povinnosti, nebo se jimi mění či ruší dosavadní právní stav, se naopak odůvodňovat musí. Přestože tedy rozhodnutí vlády o odmítnutí návrhu na jmenování konkrétní osoby do veřejné funkce nemusí splňovat veškeré formální náležitosti podle § 67 a 68 správního řádu, musí s ohledem na ochranu práv dotčených osob splňovat dvě materiální náležitosti – musí z něj být zřejmé řešení otázky, která je předmětem řízení a rovněž důvody rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu předpisů.

[14] Žalovaná tedy podle městského soudu byla povinna srozumitelně, třebaže stručně, odůvodnit, proč žalobce do předmětné funkce nejmenovala. Bez uvedení konkrétních důvodů není možné ověřit, zda dostála požadavkům, které na ní právní řád při výběru a jmenování veřejných funkcionářů klade. Potřeba srozumitelného a přesvědčivého odůvodnění je podle městského soudu o to naléhavější, je-li předložená věc obestřena okolnostmi vyvolávajícími vážné pochybnosti o tom, zda žalobcovo nejmenování nepředstavovalo odvetu za jeho dřívější kroky v téže veřejné funkci. Pouze pro úplnost pak městský soud dodal, že legislativní proces vedoucí ke zrušení Úřadu ještě v den rozhodování vlády dovršen nebyl, neboť návrh zákona nebyl v té době dosud podepsán prezidentem republiky. Usnesení žalované žádné argumenty, ani úvahy, pro které žalobce do uvedené funkce nejmenovala, neobsahuje, a proto je podle městského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žádné důvody neplynou ani z žádného jiného materiálu vyhotoveného v souvislosti s tímto usnesením, který by v opačném případě teoreticky mohl plnit funkci odůvodnění (program jednání vlády dne 13. 12. 2023, návrh usnesení na žalobcovo jmenování, průvodní dopis předsedy vlády, doprovodná obálka). To ostatně k výslovnému dotazu soudu při jednání potvrdila i žalovaná, když uvedla, že důvody pro žalobcovo nejmenování předsedou Úřadu nebyly po rozhodnutí vlády zachyceny v žádném dokumentu. Důvody pro nejmenování pak městský soud nedovožoval ani ze skutečností zjištěných v předchozím soudním řízení, neboť ty se výhradně týkaly postupu Ministerstva dopravy, respektive ministra, a nikoli dalších členů vlády, kteří o návrhu rozhodli, a navíc nastaly ještě před vydáním rozsudku č. j. 6 A 71/2023-40, jenž vyložil zásady, podle nichž je třeba návrh projednat a rozhodnout o něm. Ty přitom ministerstvo do té doby nerespektovalo, a tím došlo k podstatné změně situace. Městský soud uvedl, že nahrazením odůvodnění usnesení žalované vlastními úvahami by narušil dělbu moci mezi orgány moci výkonné a soudní a porušil rovnost účastníků soudního řízení.

[15] Jako odůvodnění neakceptoval ani doplňující tvrzení, která žalovaná uvedla ve vyjádření k žalobě. Správní orgán totiž nemůže chybějící odůvodnění svého rozhodnutí

zhojit až v průběhu soudního řízení, jelikož jde o nezbytnou náležitost samotného rozhodnutí. S ohledem na nemožnost zjistit důvody žalobou napadeného usnesení, by bylo podle městského soudu předčasné zabývat se otázkou, zda usnesení žalované představuje odvetné opatření ve smyslu směrnice o whistleblowingu. Uzavřel proto, že ačkoli žalobce neměl na jmenování předsedou Úřadu právní nárok, nezbavovalo to žalovanou povinnosti alespoň stručně odůvodnit, proč návrhu na jeho jmenování nevyhověla.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[16] Proti rozsudku městského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatnila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Má za to, že napadený rozsudek je vnitřně rozporný, neboť městský soud v něm odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 391/2020 - 65, avšak jeho závěry aplikuje přesně opačně. Z rozsudku podle stěžovatelky totiž vyplývá, že odůvodnění není podstatnou zákonnou náležitostí jejích usnesení. Dále stěžovatelce není zřejmé, jakým způsobem by měla nyní postupovat.

[17] Namítá také, že městský soud posoudil věc selektivně. Na jednu stranu totiž akceptuje, že její úkon nemusí splňovat všechny formální požadavky kladené na rozhodnutí (nemusí jít o samostatně vyhotovené usnesení a není třeba jej adresně doručovat), avšak na druhou stranu jej ruší pro absenci jiné formální náležitosti (pro absenci odůvodnění). Stěžovatelka přitom rozhodla zcela v souladu s požadavky svého jednacího řádu; z žádného právního předpisu nevyplývá požadavek, aby její usnesení obsahovalo formalizované písemné odůvodnění.

[18] Městský soud dále podle ní nezohlednil naprosto zásadní skutečnost, že v posuzované věci jí byl návrh na jmenování žalobce předsedou Úřadu předkládán na základě soudního příkazu a jeho obsah nebylo možné jakkoli revidovat. Návrhy, které jí jsou předkládány, přitom vždy běžně nesou vlastní odůvodnění. V předložené věci však musel být návrh na jmenování včetně související dokumentace předložen v totožném znění, a to je důvod, proč související dokumentace neobsahovala důvody pro jeho nepřijetí. Věcné okolnosti vedoucí k nepřijetí daného návrhu však žalobci byly známy. Legislativní proces byl ve své finální fázi a s ohledem na zveřejnění návrhu tohoto zákona v systému eKLEP bylo zřejmé, že působnost nezávislého regulátora má být bezprostředně zajištěna jiným způsobem než prostřednictvím Úřadu. Důvody nejmenování tak byly dány objektivně existujícími okolnostmi. Jestliže k nim městský soud nepřihlédl, pak podle stěžovatelky přistoupil k posouzení věci nepřiměřeně formalisticky, respektive na posouzení fakticky předem rezignoval.

[19] Stěžovatelka rovněž poukazuje na to, že její usnesení zásadně neobsahují formalizované odůvodnění, a proto by doplnění odůvodnění do usnesení vydaného v této věci bylo vybočením z praxe a ve vztahu k ostatním případům jejího rozhodování by porušovalo zásadu rovnosti.

[20] Stěžovatelka má dále za to, že postupovala přesně v souladu s pokyny soudu udělenými v předchozím řízení a rovněž v souladu s právními předpisy a zvyklostmi, které upravují rozhodování vlády. Kromě odvolání člena rady ERÚ řešeného ve výše uvedeném

pokračování

rozsudku Nejvyššího správního soudu stěžovatelka postupuje obdobně i v jiných personálních otázkách – např. při jmenování nejvyšších státních zástupců. Napadený rozsudek je proto podle stěžovatelky ryze formalistický. Dotčená funkce v důsledku změny zákona neexistuje a další projednání vládou proto nemůže v žádném případě vést k jakékoli změně ve vztahu k právům a povinnostem žalobce.

[21] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že žádný správní orgán není v právním státě nadán absolutním správním uvážením, a proto je stěžovatelčina argumentace chybná již ze své podstaty. Toto východisko přitom podle něj platí zejména v personální oblasti, kde má stěžovatelka celou řadu pravomocí. Není tedy žádnou novinkou, že orgány výkonné moci, včetně těch vrcholných, musí odůvodňovat svá „negativní“ rozhodnutí. V této souvislosti žalobce poukázal zejména na rozsudky Nejvyššího správního soudu týkající se stěžovatelčiny pravomoci odvolat nejvyššího státního zástupce (č. j. 1 As 51/2012 - 242) a pravomoci prezidenta republiky jmenovat či nejmenovat justičního čekatele do funkce soudce (č. j. 4 Aps 3/2005 - 35). Městský soud tedy podle něj neklade na stěžovatelčino rozhodování nové nároky, které by byly odlišné od stávající praxe. Žalobce má proto za to, že městský soud správně vyhodnotil specifika posuzovaného případu a s ohledem na zajištění transparentního přístupu k veřejným funkcím dospěl k nevyhnutelnému požadavku na stručné a srozumitelné odůvodnění stěžovatelčina usnesení, kterým rozhodla odlišně od návrhu ministra dopravy, aby byl do funkce předsedy Úřadu jmenován žalobce.

[22] Žalobce dále uvádí, že mu důvody stěžovatelčina usnesení nebyly známy. Naopak, s ohledem na předchozí soudní řízení, v němž byl postup Ministerstva dopravy označen za nezákonný zásah, považoval její rozhodnutí za další odvetné opatření. Chtěla-li jej přesvědčit o opaku, měla to uvést v odůvodnění daného usnesení. Uvedení konkrétních důvodů nejmenování z oficiálního zdroje je nezbytným předpokladem pro to, aby žalobce mohl řádně hájit svá veřejná subjektivní práva. Pokud by tyto důvody nahradil městský soud vlastními úvahami, narušil by dělbu moci mezi orgány moci výkonné a soudní a rovněž porušil rovnost účastníků soudního řízení. Již proto stěžovatelka podle žalobce nemůže na povinnost odůvodnění rezignovat. Adekvátní odůvodnění jejího usnesení je jedním ze základních atributů práva na přístup k veřejným funkcím, které vyžaduje transparentní a přezkoumatelné rozhodování prosté svévole.

[23] Závěr stěžovatelky, že její rozhodnutí nemusí být odůvodněna, nevyplývá podle žalobce ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 391/2020 - 65, na který v kasační stížnosti odkazuje. Stěžovatelka totiž přehlíží, že rozhodnutí o odvolání z funkce člena ERÚ posuzované v dané věci fakticky odůvodněno bylo. V této souvislosti žalobce poukazuje na odst. 37 uvedeného rozsudku, v němž Nejvyšší správní soud poznamenal, že nějaké důvody odvolaný radní získal v dopise od předsedy vlády a že i když odůvodnění odvolání z funkce nebylo uvedeno přímo v usnesení, bylo součástí utajovaného materiálu, který vláda vzala na vědomí a v souladu s ním také rozhodla. O obsahu tohoto materiálu však byl odvolaný člen rady informován dopisem a tyto důvody byly následně přezkoumány správními soudy. V předložené věci se však výsledné rozhodnutí o žádné takové odůvodnění nemůže opřít, neboť veškeré související materiály naopak svědčí o tom, že stěžovatelka měla žalobce jmenovat do funkce předsedy Úřadu, byť jen na omezenou dobu, jak ostatně i podle záznamu z jednání navrhoval ministr financí. Žalobce má proto

za to, že městský soud citovaný rozsudek aplikoval zcela správně. Použil jeho obecný závěr, že je nutné odůvodňovat negativní personální rozhodnutí a současně nepřehlédl skutkové odlišnosti obou případů – tedy že odvolání z funkce člena ERÚ fakticky odůvodněno bylo, zatímco žalobcovo nejmenování žádné důvody ani v podkladových materiálech neobsahovalo.

[24] Požadavek soudu, aby stěžovatelka své usnesení odůvodnila, nemůže podle žalobce porušit ani zásadu rovnosti. Tuto povinnost má stěžovatelka jen tehdy, pokud rozhoduje jako správní orgán a návrhu nevyhoví. Nelze podle něj argumentovat ani tím, že Úřad byl zrušen. Náprava odvetného opatření podle bodu 95 preambule a čl. 21 odst. 6 směrnice 2019/1937 může spočívat právě také v obnově zrušeného místa. Žalobce proto považuje kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[26] Městský soud v napadeném rozsudku velice podrobně vysvětlil, proč je třeba v této věci stěžovatelku považovat za správní orgán a její usnesení za rozhodnutí, které je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Proti těmto závěrům stěžovatelka nic nenamítá, nesouhlasí jen s tím, že její usnesení musí obsahovat formalizované odůvodnění. Odvolává se přitom na svoji dosavadní praxi, na svůj jednací řád, na neexistenci právní normy, která by takový požadavek na formalizované odůvodnění požadovala, a na rozsudek č. j. 10 As 391/2020 - 65, v němž ani Nejvyšší správní soud žalované nevytýkal, že její usnesení o odvolání tehdejšího žalobce z funkce člena Rady ERÚ neobsahovalo formalizované odůvodnění. Městský soud, ač na tento rozsudek několikrát odkazoval, tento klíčový závěr podle stěžovatelky opomenul, a aplikoval jej proti jeho obsahu i smyslu. Důvody, pro které stěžovatelka nevyhověla návrhu Ministerstva dopravy na jmenování žalobce předsedou Úřadu, byly přitom objektivně zjistitelné a městský soud je proto mohl přezkoumat a posoudit, zda stěžovatelka postupovala podle jasných a transparentních pravidel.

[27] Stěžovatelka tedy kromě namítané vnitřní rozpornosti napadeného rozsudku a absence závazného právního názoru, jímž se má v dalším řízení řídit, v kasační stížnosti formuluje jedinou kasační námitku – důvody tohoto usnesení bylo možné vyvozovat z okolností věci, respektive ze skutečnosti, že funkce předsedy Úřadu měla zaniknout změnou zákona, který byl v době jejího rozhodování již v samotné závěrečné fázi legislativního procesu.

[28] Rozpor napadeného rozsudku stěžovatelka spatřuje v nesprávné aplikaci závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 391/2020 - 65. Městský soud totiž podle ní opomenul zohlednit jeden ze závěrů uvedeného rozsudku – a to konkrétně ten, v němž Nejvyšší správní soud poznamenal, že odůvodnění není nezbytným znakem správního rozhodnutí.

pokračování

[29] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud při výkladu rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 391/2020 - 65 nepochybil a jeho závěry aplikoval způsobem, který žádný vnitřní rozpor mezi závěry napadeného rozsudku a prejudikaturou nezpůsobil. Pro úplnost pak podotýká, že takové pochybení by zakládalo vadu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nikoli vadu podle písm. d) téhož ustanovení, neboť ačkoli judikatura obecných soudů včetně těch nejvyšších nemá *ex lege* obecnou závaznost, je s ohledem na princip právní jistoty východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu. Pokud by ji tedy městský soud nesprávně vyložil, pak by jeho rozsudek spočíval na nesprávném právním posouzení stejně, jako je tomu při nesprávném výkladu právní normy.

[30] Stěžovatelka má sice pravdu v tom, že Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku uvedl, že odůvodnění není nezbytnou náležitostí správního rozhodnutí, to však neznamená, že by tento závěr platil ve všech případech bez rozdílu. Ostatně otázka nezbytnosti odůvodnění ani nebyla v uvedeném případě předmětem právního posouzení, neboť stěžovatelčino rozhodnutí, kterým odvolala z funkce člena Rady ERÚ, fakticky odůvodněno bylo dopisem předsedy vlády adresovaným odvolanému radnímu a podkladovými materiály, které vláda vzala na vědomí. Konstatování, že odůvodnění není nezbytným znakem správního rozhodnutí, je tak v kontextu skutkových okolností daného případu nutno považovat za obecnou tezi, která však neplatí bez dalšího.

[31] V předložené věci městský soud prostřednictvím citací rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, a rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Aps 3/2005 - 35 poukázal na to, že žádný správní orgán není v právním státě nadán absolutním správním uvážením, a proto i tam, kde rozhodnutí závisí pouze na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně a že rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy se nemusí odůvodňovat tehdy, pokud jde o rozhodnutí, jimiž se v plném rozsahu vyhovuje podanému návrhu. Ve všech ostatních případech naopak odůvodněna být musí. Městský soud na základě těchto východisek uvedl, že rozhodla-li se stěžovatelka navrženého kandidáta do veřejné funkce nejmenovat, byla povinna srozumitelně, třebaže stručně, odůvodnit, proč tak postupovala, a protože tak neučinila a soud důvody jejího rozhodnutí nenalezl ani v žádném jiném materiálu vyhotoveném v souvislosti s jejím usnesením, nelze ověřit, zda dostala zákonným požadavkům na výběr a jmenování veřejných funkcionářů. Městský soud tedy neopomenul posoudit otázku, zda důvody, pro které se stěžovatelka rozhodla návrhu ministra dopravy nevyhovět, nejsou obsaženy v některém jiném doprovodném dokumentu. Lze tak uzavřít, že napadený rozsudek ctil závěry prejudikatury, a proto mezi judikaturními východisky a jeho vlastními závěry žádný vnitřní rozpor není.

[32] Stěžovatelka však nemá pravdu ani v tom, že důvody jejího usnesení lze pro účely soudního přezkumu dovodit z návrhu zákona, kterým se Úřad ruší (v době stěžovatelčina rozhodování byl zákon č. 464/2023 Sb., jímž byl Úřad zrušen, v závěrečné fázi legislativního procesu a byl předložen prezidentu republiky k podpisu – pozn. NSS). Pokud by tímto způsobem městský soud hodnotil zákonnost stěžovatelčina usnesení, pak by si pouze domýšlel důvody, na základě kterých se stěžovatelka rozhodla nejmenovat žalobce do funkce předsedy Úřadu. Stěžovatelčiny rozhodovací důvody by tak nahradil vlastními

úvahami a rázem tím vybočil ze své kontrolní role vyplývající z principu subsidiarity správního soudnictví, na což ostatně stěžovatelku v napadeném rozsudku upozornil již městský soud. Pro předloženou věc není podstatné, zda byl návrh zákona, kterým se Úřad ruší, všem zúčastněným znám a zda byl veřejně dostupný. Veřejně dostupné jsou i platné a účinné zákony, a přesto to správní orgány v zásadě nezavazuje povinnosti svá rozhodnutí odůvodňovat. Pokud by k ověření zákonnosti správního rozhodnutí stačily skutkové okolnosti věci, za nichž správní orgán rozhodnutí učinil, pak by nebylo třeba odůvodňovat žádné správní rozhodnutí, a důvod pro zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. by se zcela vyprázdnil.

[33] Ačkoli se tedy na stěžovatelku nevztahuje správní řád, a její rozhodnutí tak nelze hodnotit z hlediska jeho § 68, i pro účely § 65 s. ř. s. platí, že z obsahu stěžovatelčina rozhodnutí musí být zřejmé, proč se rozhodla nevyhovět návrhu na jmenování žalobce předsedou Úřadu. Pokud stěžovatelka nechtěla vybočovat ze své praxe a odůvodnění formulovat přímo do svého usnesení, nic jí nebránilo důvody svého rozhodnutí žalobci sdělit např. dopisem předcházejícím zahájení soudního řízení tak, jak to učinila v případě odvolání člena Rady ERÚ posuzovaném Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 10 As 391/2020 - 65. Jelikož tak neučinila a své rozhodnutí neodůvodnila ani v žádném jiném doprovodném dokumentu, neumožnila městskému soudu, aby přezkoumal zákonnost jejího rozhodnutí. Městský soud proto nepochybil, pokud její rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V něm, jak z napadeného rozsudku rovněž bez pochyby vyplývá, je stěžovatelka povinna (rozhodne-li se opět nejmenovat žalobce předsedou Úřadu) své rozhodnutí odůvodnit. Městský soud výslovně uvedl, že přestože žalobce neměl na samotné jmenování předsedou Úřadu právní nárok, nezavazovalo stěžovatelku povinnosti alespoň stručně odůvodnit, proč návrhu na jmenování nevyhověla. Z uvedeného je zřejmé, jak má stěžovatelka v dalším řízení postupovat, a proto ani namítaná absence závazného právního názoru není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[35] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Žalobce byl ve věci úspěšný, proto mu proti stěžovatelce, která ve věci úspěšná nebyla, přísluší právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který sepsal vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „advokátní tarif“) a vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu]. Učinil tím dva úkony právní služby, za které mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč za seps vyjádření ke kasační stížnosti (§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu] a ve výši 1 550 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu] za seps vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku. K ní je třeba přičíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby, tj. částku ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Výše odměny za zastupování činí celkem částku 5 250 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH, tato částka se proto zvyšuje

pokračování

o 21% DPH (1 103 Kč). Celková náhrada nákladů řízení tedy představuje částku 6 353 Kč a stěžovatelka je povinna ji žalobci zaplatit k rukám jeho zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. dubna 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu