



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Ing. Vladimír V.**

bytem xxx

zastoupen advokátem JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D.

sídlem Dvořákova 1624, Úvaly

proti

žalovanému: **Vláda České republiky**

sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1

pověřen k zastupování Ministerstvem průmyslu a obchodu

sídlem Na Františku 1039/2, Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

Energetický regulační úřad

sídlem Masarykovo nám. 91/5, Jihlava

zastoupen advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.

sídlem Na Florenci 2166/15, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2019 č. 570

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 7. 2019 č. 570 se zrušuje a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje Michaela Tikovská, DiS.

- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 36.284 Kč, a to do jednoho měsíce dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. et Ing. Petra Petržílka, Ph.D.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Předmět řízení

- 1 Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze dne 19. 9. 2019 domáhal určení, že jeho odvolání z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu (dále též „Rada ERÚ“) žalovaným ke dni 31. 7. 2019 na základě usnesení vlády č. 570 ze dne 30. 7. 2019 (dále též „usnesení žalovaného“) je nezákonným zásahem. Uvedl, že byl žalovaným s účinností od 1. 8. 2017 jmenován do funkce člena Rady v souladu s ust. § 17b odst. 1 věty první zákona 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 (dále jen „energetický zákon“) na dobu pěti let. Před uplynutím této lhůty však byl z funkce usnesením žalovaného odvolán na základě ust. § 17b odst. 7 energetického zákona. Žalobce namítl zejména to, že žalovaný vymezil důvody odvolání nedostatečně a nejednoznačně, dále to, že tak, jak jsou důvody odvolání vymezeny, vyznívají nepravdivě, a dále to, že žalovaný odvoláním žalobce z funkce člena Rady ERÚ zasáhl do nezávislosti Rady a postupoval v rozporu s právem EU.
- 2 Městský soud v Praze usnesením ze 20. 11. 2020 č.j. 6 A 151/2019-74 podanou žalobu nejprve odmítl pro nepřijatelnost. Dovodil, že tvrzený zásah (odvolání z funkce člena Rady ERÚ) je rozhodnutím podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.), žalobce proto mohl sledovaného cíle (tj. vyslovení nezákonnosti odvolání z funkce člena Rady) dosáhnout žalobou na zrušení správního rozhodnutí dle § 65 s.ř.s.
- 3 Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 25. 2. 2021 č.j. 10 As 391/2020-65 usnesení Městského soudu v Praze ze 20. 11. 2020 č.j. 6 A 151/2019-74 zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud souhlasil se závěry městského soudu, že usnesení žalovaného o odvolání žalobce z funkce člena Rady ERÚ je pro účely soudního přezkumu rozhodnutím podle § 65 s.ř.s.; zásahová žaloba tedy v daném případě nemá místo. Nesouhlasil však s tím, že žalobci neměla být dána možnost změnit žalobní typ z původní žaloby zásahové na žalobu proti rozhodnutí, a uložil Městskému soudu v Praze, aby žalobce poučil o možnosti změnit žalobu, neboť nepřehlednost jednotlivých žalobních typů nemůže jít k tíži a v neprospěch jednotlivců.
- 4 Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 3. 2021 č.j. 6 A 151/2019-106 v souladu se závazným pokynem Nejvyššího správního soudu žalobce příslušným způsobem poučil, žalobce podáním ze dne 26. 4. 2021 navrhl změnu žaloby tak, aby soud napadené usnesení žalovaného č. 570 ze dne 30. 7. 2019 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, a Městský soud v Praze následně usnesením ze dne 14. 1. 2022 č.j. 6 A 151/2019-122 připustil žalobcem navrhovanou změnu žaloby, jejíž podstatou je změna žalobního typu, a nadále bude rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí žalovaného.

Žaloba a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení k žalobě

- 5 Žalobce vznesl dva okruhy žalobních námitek.
- 6 V prvním okruhu žalobních námitek namítl nezákonnost svého odvolání z funkce pro nedostatky jeho odůvodnění. Z toho, že odvolání z funkce člena Rady musí být provedeno písemně a pouze z taxativně zákonem stanovených důvodů, dovodil, že důvody odvolání musí být vymezeny po stránce skutkové a tyto důvody musí žalovaný prokázat. Po právním účinku odvolání z funkce nesmí být odvolanému subjektu sděleno, že důvod odvolání z funkce je spatřován v jiných skutečnostech, než které byly vylíčeny v písemném odvolání z funkce, a ani jinak uplatňováno za důvod odvolání z funkce něco jiného; už jen proto musí být skutkový důvod odvolání z funkce člena Rady odvolávanému znám již v době, kdy je mu odvolání z funkce doručováno.
- 7 Dopisem ze dne 30. 7. 2019, čj. 24750/2019-UVCR byly žalobci sděleny čtyři důvody jeho odvolání.
1. narušení nezávislého, nestranného a transparentního výkonu pravomoci,
 2. přijímání pokynů od třetí osoby, čímž měl žalobce jednat v tržním zájmu takové osoby,
 3. nechránění oprávněných zájmů zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích,
 4. chování se v rozporu s požadavkem na zajištění transparentnosti a předvídatelnosti výkonu pravomocí ERÚ, spočívající zejména v zasahování do správní činnosti orgánu I. stupně, přičemž uvedené skutečnosti vyplývají z informací bezpečnostních složek v příslušném stupni utajení.
- 8 První důvod odvolání žalobce z funkce žalovaný rozvedl tak, že žalobci vytkl úzké a nestandardní kontakty s regulovaným subjektem, zpracování podkladu/argumentace od regulovaného subjektu v personálních záležitostech, kdy regulovaný subjekt, resp. prostřednictvím zástupce, pak po setkání a domluvě s žalobcem sám činil kroky ve prospěch žalobce, například zajišťoval jeho pozitivní mediální prezentaci nebo v rámci komunikace se státním sektorem jej pozitivně prezentoval.
- 9 K tomu žalobce namítl, že by se mohlo jednat o jakýkoliv subjekt z oblasti plynárenství nebo teplárenství nebo elektroenergetiky, jde-li o držitele licence ve smyslu § 4 energetického zákona, pak takových subjektů jsou tisíce a i když s řadou z nich žalobce jednal, není si vědom udržování úzkých a nestandardních kontaktů. Pokud tyto kontakty mají spočívat ve zpracování podkladu k personálním záležitostem, pak není uvedeno, o jaký podklad se jedná a jakých personálních záležitostí se týká. Žalobce připomněl, že v kompetenci člena Rady není rozhodovat o personálních záležitostech na ERÚ, a proto, kdyby jakýkoliv dokument k této otázce existoval, nemohl by mít vliv na plnění povinností žalobce jakožto člena Rady. Stejně tak si žalobce není vědom toho, že by jakýkoliv regulovaný subjekt činil kroky v žalobcův prospěch. Má-li konkretizace těchto kroků spočívat v pozitivní mediální prezentaci, pak nebylo sděleno, o konkrétně jaké mediální výstupy jde (články, přepisy televizního či rozhlasového vysílání apod.) a jakým konkrétním způsobem se konkrétní regulovaný subjekt zasloužil o jejich zveřejnění. Nebylo ani odůvodněno, jakým způsobem by taková mediální prezentace narušila nezávislost, nestrannost, popř. transparentnost jednání žalobce při výkonu jeho pravomoci. Pokud nadstandardní kontakty spočívají v tom, že některý z tisíce regulovaných subjektů žalobce pozitivně prezentoval při jednáních se státním sektorem, pak žalobce na tom nevidí nic, co by nasvědčovalo hrubému nebo opakovanému porušení jeho povinností. I v této otázce namítá nedostatek konkretizace, pokud jde o otázku subjektu, pokud jde o otázku předmětu pozitivní prezentace i pokud jde o otázku státního orgánu či úřední osoby, které byla tato prezentace určena, popř. specifikace účelu této prezentace. Už vůbec není jasné, jak by případná pozitivní prezentace žalobce před úřední osobou mohla svědčit o hrubém nebo opakovaném porušení povinností žalobce.

- 10 Druhý důvod odvolání žalobce z funkce žalovaný rozvedl tak, že žalobce v oblasti regulace elektroenergetiky přijímal pokyny od zástupce regulovaného subjektu.
- 11 Z uvedeného žalobce dovedl, že patrně půjde o držitele licence na výrobu elektřiny ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) bod 1 energetického zákona, anebo na přenos či distribuci elektřiny ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) bod 1 či 3 energetického zákona, popřípadě na obchod s elektřinou ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) bod 1 energetického zákona, a namítl, že takových subjektů jsou stovky a že, i když s řadou z nich jednal, rozhodně si není vědom toho, že by od kteréhokoliv z nich přijal jakékoliv pokyny, že by dle těchto pokynů jednal a že by na jejich základě tento subjekt zvýhodnil na trhu v oblasti elektroenergetiky. Uvedený důvod označil za neurčitý co do subjektu, konkretizace pokynů od tohoto subjektu a činnosti žalobce na základě těchto pokynů, tak co do prokázání výhodnějšího postavení tohoto subjektu na trhu právě v důsledku činnosti žalobce, která by odpovídala pokynům licencovaného subjektu. Poukázal i na to, že z argumentace žalovaného nevyplývá, že by žalobce přijímal pokyny od třetí osoby, čímž měl žalobce jednat v tržním zájmu takové osoby.
- 12 Třetí důvod odvolání žalobce z funkce žalovaný dle žalobní námítky nijak neupřesnil.
- 13 Žalobce namítl absenci konkretizace třetího důvodu odvolání a uvedl, že naopak při výkonu své pravomoci člena Rady vždy jednal právě ve prospěch zákazníků a spotřebitelů. Uvedl několik příkladů; například kdy upozorňoval na to, že systémy zásobování teplem (SZT), které zásobují obyvatele velkých měst a sídlišť, se dostávají vlivem růstu cen povolenek na emise skleníkových plynů do nekonkurenčního postavení a hrozí výrazné zdražování tepla těmito domácnostem. Žalobce navrhl problém řešit prostřednictvím cenových rozhodnutí ERÚ, což mohlo vadit právě velkým provozovatelům kondenzačních elektráren. Žalobce rovněž požadoval na zaměstnancích příslušných útvarů ERÚ, aby návrhy cenových rozhodnutí prováděli na základě vlastních analýz bez vlivu regulovaných subjektů. Žalobce dále například prosazoval z oprávněných nákladů v energetice výslovně vyloučit reklamy, sponzoring, penzijní připojištění a životní pojištění, čímž jednoznačně hájil zájmy spotřebitelů, neboť v takovém případě by se náklady na penzijní připojištění přímo neodrážely v ceně energií. Žalobce proto považuje uvedení třetího důvodu odvolání z funkce člena Rady za absurdní. Jeho uvedení mezi důvody odvolání naopak svědčí o účelovosti jeho odvolání a o naprosté neznalosti žalovaného o činnosti žalobce ve funkci člena Rady.
- 14 Čtvrtý důvod odvolání žalobce z funkce žalovaný podpořil tvrzením, že ministerstvo průmyslu a obchodu žalovaného informovalo o tom, že na žalobce bylo ve věci zasahování do správní činnosti orgánu I. stupně podáno trestní oznámení. Čtvrtý důvod odvolání žalobce z funkce pak žalovaný rozvedl tak, že žalobci vytkl aktivity v oblasti teplárenství ve prospěch regulovaných subjektů ve formě nestandardních kontaktů a nátlaku na zaměstnance ERÚ. Tyto aktivity se projeví následně ve správním řízení vedeném ERÚ. Uvedl, že žalobce zasahoval do nezávislosti rozhodování správního řízení v I. stupni, kdy 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 zahajována. Tento pokyn byl zaměstnancem ERÚ zaznamenán do spisu a následně bylo s tímto záznamem záměrně manipulováno za účelem, aby ústní pokyn nebyl seznatelný.
- 15 K tomu žalobce namítl, že trestní oznámení může podat kdokoliv na kohokoliv. Pokud žalobce tedy čelí trestnímu oznámení, ještě z toho nevyplývá, že by se skutek uvedený v trestním oznámení stal, popř. že jej spáchal žalobce. Samotné trestní oznámení nesvědčí o hrubém nebo opakovaném porušení povinností žalobce při výkonu pravomoci člena Rady a už vůbec ne o případné trestnosti jeho jednání.

- 16 Dále žalobce namítl, že jednalo-li se o subjekt působící v oblasti teplárenství, pak i takových subjektů jsou stovky. Žalobce z kontextu pouze dedukuje, aniž by si byl jist, že by dotčeným subjektem mohla být Ostrovská teplárenská, a.s., neboť si v této věci vybavuje předkontrolní šetření ceny tepla za rok 2017. A právě v této věci to byl žalobce, kdo odhalil chyby v kalkulaci ceny tepelné energie, přičemž mj. na základě jeho zjištění Ostrovská teplárenská, a.s., výslednou kalkulaci ceny opravila. Jednalo se mj. právě o vyjmutí nákladů na penzijní připojištění z tzv. oprávněných nákladů (viz výše). Pokud činnost žalobce vedla k odhalení nedostatku v kalkulaci ceny, pak se jednalo nikoliv o zásah do pravomoci orgánu I. stupně, ale o odbornou konzultaci s odborem kontroly ERÚ. Důvodem konzultace nebylo nic jiného než to, že žalobce je v této oblasti všeobecně uznávaným odborníkem. Navíc z jeho zjištění rozhodně neplynul Ostrovské teplárenské, a.s., prospěch, ale naopak z něj vyplynulo podezření z porušování cenových předpisů. Pokud má někdo z „opravené“ kalkulace prospěch, pak to jsou právě spotřebitelé - zákazníci Ostrovské teplárenské, a.s., jimž má být adekvátně snížena cena tepla. Žalobce popřel, že by vydal pokyn, aby kontrola regulovaného subjektu nebyla zahájena, popř. že by manipuloval se záznamem tohoto pokynu ve spise, aby nebyl seznatelný. Pokud žalovaný tvrdí opak, musel by své tvrzení podpořit důkazy, na které není v dopise odkazováno. Žalobce namítl, pro případ, že se skutečně jedná o kauzu Ostrovské teplárenské, a.s., že jeho úloha byla pouze konzultační a že z jeho zjištění vyplynuly skutečnosti, které vedly právě k prověření tohoto subjektu, nikoliv naopak. Dále upozornil, že tato konzultace nemohla být zasahováním člena Rady, jakožto orgánu II. stupně, do správního řízení u ERÚ v I. stupni, neboť v rozhodné době žádné správní (sankční) řízení neprobíhalo. Sankční řízení na kontrolu navazuje, nikoliv naopak, nehledě na to, že žalobce poskytl konzultaci ještě v předkontrolní fázi. Uvedený čtvrtý důvod odvolání žalobce z funkce člena Rady žalobce považuje za neurčitý co do subjektu, a pokud je tímto subjektem Ostrovská teplárenská, a.s., pak se rozhodně nemohlo jednat o zasahování žalobce do správního řízení ERÚ jakožto orgánu I. stupně hrubým nebo opakovaným způsobem.
- 17 Žalobce tedy shrnul, že napadené rozhodnutí žalovaného spočívá na nesprávném posouzení a nezákonném výkladu ust. § 17b odst. 7 energetického zákona, neboť písemné vyhotovení odvolání z funkce neobsahuje dostatečně určité a jednoznačné vymezení důvodů, není z něj zřejmé, na základě jakých určitých skutečností byl žalobce odvolán, v čem žalovaný konkrétně spatřuje hrubé či opakované porušení jeho povinností. Jestliže důvodem odvolání má být uvedení konkrétních případů hrubého porušení nebo opakovaného méně závažného porušení povinností člena Rady, které jsou zjevnou hmotněprávní podmínkou platnosti odvolání člena Rady, pak je zřejmé, že odůvodnění takové skutečnosti neobsahuje a odvolání žalobce je nezákonné. Žalobce namítl, že pokud by zákonodárce zamýšlel umožnit odvolání člena Rady bez povinnosti uvést konkrétní důvody, neuváděl by zákonné důvody odvolání vůbec. Přitom bez konkrétního skutkového vymezení případu porušení povinností nelze hodnotit, zda údajné porušení nebo neplnění povinností dosáhlo takového stupně závažnosti, který opravňuje k odvolání člena Rady, popř. zda se opakuje.
- 18 K argumentaci žalovaného utajovanými informacemi žalobce za prvé namítl, že takový postup by žalobci znemožnil právo na soudní ochranu. Má-li mít odvolaný možnost připravit si důkazy a argumentaci na svou obranu, musí mu být důvody vedoucí k odvolání zřejmé od začátku, jinak je možnost soudní obrany fakticky odňata. Za druhé namítl, že se o utajované informace jednat nemůže. Ve smyslu ust. § 2 písm. a) a b) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o utajovaných informacích“) se utajovanou informací rozumí informace, která může způsobit újmu zájmu České republiky a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139). Hlavním znakem takové informace je, že její zpřístupnění může ohrozit ústavnost, svrchovanost a územní celistvost, zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, mezinárodních závazků a obrany, ekonomiku a život nebo zdraví fyzických osob. Žádný z důvodů uvedených v odůvodnění žalobcova odvolání z

funkce nebyl podpořen odkazem na důkaz, který by naplňoval znaky utajované informace. Důkaz by navíc musel být označen s odkazem na seznam utajovaných informací. Žalobce proto vyslovil podezření, že fakticky žádná utajovaná informace, která je pod ochranou zákona o utajovaných informací a která zároveň je nezpochybnitelným důkazem hrubého porušení nebo opakovaného méně závažného porušení povinností žalobce při výkonu pravomoci člena Rady, neexistuje.

- 19 V druhém okruhu žalobních námitek žalobce namítl, že jeho odvolání z funkce je nedovoleným zásahem do nezávislosti ERÚ a je v rozporu s právem EU.
- 20 Namítl, že uvedení skutkových důvodů odvolání je „zjevnou hmotněprávní podmínkou“ jeho platnosti. Možnost obhajoby by měla být „procesněprávní podmínkou“ platnosti odvolání. V opačném případě by žalovaný nezákonně porušoval nezávislost ERÚ, která je dána právem EU mj. i tím, že členové Rady jsou jmenováni na delší dobu, než je funkční období vlády. Žalobce zdůraznil, že nezávislost ERÚ vyžaduje evropská legislativa, přičemž Evropská komise podobné zásahy vlády do složení Rady posuzovala v rámci notifikačního řízení a ve svém Rozhodnutí EK SA.40171 (2015/NN) ze dne 28. 11. 2016 porušení této nezávislosti též reflektovala. Předmětem notifikačního rozhodnutí byly především předcházející zásahy žalovaného do vedení ERÚ. Žalobce poukázal na jiné personální zásahy žalovaného do složení rady od doby jejího zřízení v roce 2017, které narušily nezávislost ERÚ. I v těchto jiných případech žalovaný konkrétně nezdůvodnil svá rozhodnutí. Žalobce poukázal i na to, že jde již o čtvrtou změnu ve složení Rady během pouhých dvou let, což ohrožuje nezávislost regulace české energetiky jako takové.
- 21 Žalobce poté v žalobě představil relevantní právní úpravu směrnic EU, kdy zdůrazňoval, že příslušné směrnice EU obsahují požadavek na nezávislost regulačních orgánů, především nezávislost na vládě a jiných veřejnoprávních výkonných orgánech, aby bylo zabráněno krátkodobým politickým vlivům a aby byla zabezpečena stabilita daného odvětví. Podle čl. 35 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009, o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a čl. 39 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009, o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem, jsou členské státy povinny určit jediný národní regulační úřad, na kterého se následně vztahují požadavky nezávislosti. Jedná se o bezpodmínečnou nezávislost. Mimo to v čl. 34 odst. 5 směrnice č. 2009/72/ES a čl. 39 směrnice č. 2009/73/ES je požadováno, aby členové rady regulačního orgánu byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit, přičemž tyto členy 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. Možnost odvolání člena rady v průběhu jeho funkčního období tak lze uplatnit pouze ve zvláštních případech, např. při podvodu, uplácení apod., nebo porušení nezávislosti nebo nestrannosti regulačního úřadu, přičemž členské státy měly zaručit dotčeným osobám náležitá práva na obhajobu.
- 22 Energetický zákon byl proto s účinností od 18. 8. 2011 upraven o nové ust. § 17 odst. 3, jehož jediným cílem byla implementace uvedených ustanovení, tak, aby ERÚ mohl svou činnost vykonávat nestranně a především nezávisle. Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu zákona č. 211/2011 Sb., nezávislostí je třeba rozumět nejen nezávislost na podnikatelském sektoru v regulovaných odvětvích, ale rovněž funkční nezávislost na jiných orgánech moci výkonné. Žalobce pak namítl rozpor ust. § 17 odst. 3 energetického zákona s právem EU, neboť evropská úprava pro odvolání člena rady předpokládá buď konstatování viny ze spáchání trestného činu podle vnitrostátního práva, nebo porušení nezávislosti nebo nestrannosti regulačního úřadu, zatímco ust. § 17 odst. 3 energetického zákona umožňuje odvolání v podstatě kdykoliv dle politického zadání pod záštitou hrubého porušení či opakovaného méně závažného porušení povinností, a to zřejmě i bez řádného odůvodnění, jak je tomu v případě žalobce. Proto i kdyby soud neshledal rozpor aktu

odvolání žalobce s vnitrostátním právem, je povinen zkoumat, zda odvoláním nebyla porušena shora uvedená ustanovení evropských směrnic.

- 23 Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud v případě, že má pochybnosti o předestřených námitkách žalobce, posuzoval též správnost celkové implementace unijního práva žalovaným ve smyslu druhého okruhu žalobních námitek a v souvislosti s tím položil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku: „*Je v souladu s unijním právem, zejména čl. 34 a 35 směrnice č. 2009/72/ES a čl. 39 směrnice č. 2009/73/ES, odvolání člena Rady ERÚ během jeho funkčního, aniž by bylo skutkově prokázáno, že se dopustil pochybení podle vnitrostátního práva, nebo porušil nezávislost nebo nestrannost regulačního úřadu, anebo aniž by mu bylo poskytnuto před aktem odvolání právo na obhajobu?*“
- 24 Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhl její zamítnutí. Uvedl, že v dopisu ze dne 30. 7. 2019 vycházel z materiálu, který byl předložen ministerstvem průmyslu a obchodu. Důvodem pro odvolání žalobce z funkce bylo hrubé porušení povinností spočívající v jednání, jež je specifikováno v dopisu, a které jednotlivě vyplývá z informací bezpečnostních složek v příslušném stupni utajení. Upozornil, že prokázání byť i jediného z tam uvedených důvodů naplňuje zákonnou podmínku pro odvolání člena Rady ERÚ. K prokázání samotnému však žalovaný nemůže ničeho uvést, neboť to vyplývá z informací bezpečnostních složek v příslušném stupni utajení. To je také hlavní důvod, proč se žalovaný podrobně nezabývá jednotlivými body žaloby, protože bez znalosti konkrétních informací a jejich následného využití by polemika s argumenty žalobce nebyla smysluplná. Žalovaný je přesvědčen, že byly naplněny formálně i materiálně právní podmínky k odvolání žalobce z funkce člena Rady ERÚ s tím, že předpokládá, že k posouzení naplnění materiálně právních podmínek si soud vyžádá relevantní informace od bezpečnostních složek.
- 25 K tvrzenému rozporu s právem EU žalovaný uvedl, že ust. § 17 a 17b energetického zákona je do značné míry implementací evropského práva, konkrétně čl. 35 Směrnice č. 2009/72/ES a čl. 39 Směrnice č. 2009/73/ES. Obě tato ustanovení směrnice totiž ukládají státům povinnost zaručit nezávislost regulačního orgánu a zajistit, aby pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Zejména, aby při výkonu regulačních úkonů členové tohoto orgánu nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády či jiného subjektu. Z těchto ustanovení tedy plyne požadavek na nezávislost a nestrannost rozhodování členů regulačního orgánu.
- 26 Osoba zúčastněná na řízení k podané žalobě uvedla, že se k vytčeným skutečnostem nemůže vyjádřit, jelikož bližší informace o důvodech odvolání žalobce z funkce člena Rady má pouze žalovaný; jedná se o utajované informace, ke kterým mají členové vlády přístup na základě ust. § 58 odst. 1 zákona o utajovaných informacích, nemá k nim však přístup osoba zúčastněná na řízení, resp. žalobce. Podle názoru osoby zúčastněné na řízení pak právo žalobce na přístup k utajovaným informacím nemá oporu v žádném právním předpise, nadto musí být odvolání z funkce člena Rady v souladu s ust. § 17b odst. 8 energetického zákona zveřejněno, z těchto důvodů byly žalobci informace poskytnuty pouze v omezené míře. Samotné odůvodnění odvolání žalobce nemohlo být blíže specifikováno, neboť by tím mohlo dojít ke zpřístupnění utajovaných informací osobám, které nemají oprávnění těmito informacemi disponovat. Nicméně i tak je osoba zúčastněná na řízení přesvědčena, že samotné důvody pro odvolání byly žalobci jednoznačně sděleny a tento věděl, jaké jeho jednání vedlo k odvolání. Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že příslušné utajované informace je oprávněn posoudit soud dle ust. § 58 zákona o utajovaných informacích; ačkoli tedy žalobce sám nemá přístup k utajovaným informacím, nedochází ke ztrátě práva na soudní ochranu žalobce. K tomu odkázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Domnívá se tedy, že žalovaný při odvolání žalobce z funkce člena Rady postupoval nejen v souladu s energetickým zákonem, ale i v souladu se zákonem o utajovaných informacích.

27 O žalobě soud rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. bez ústního projednání věci, neboť účastníci řízení na výzvu soudu nesdělili, že trvají na nařízení jednání. Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování, jelikož soud nepokládal za potřebné provádět důkazy na rámec toho, co plyne ze správního spisu. I přes uvedené nicméně Městský soud v Praze s účastníky řízení a s osobou zúčastněnou na řízení ústně jednal, a to dne 27. 1. 2022. Jednání se konalo z důvodu nezbytnosti poučit žalovaného o povinnosti poskytnout soudu podklady, z nichž vyplývá, že ve věci existují informace označené jako utajované, a že tyto informace jsou podkladem pro napadené rozhodnutí. Při jednání konaném dne 27. 1. 2022 tedy soud udělil žalovanému příslušné poučení; ve věci samé jednáno nebylo. Žalobce, žalovaný i osoba zúčastněná na řízení při jednání setrvali na svých dosavadních stanoviscích.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

28 Městský soud napadené rozhodnutí v souladu s ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, ale i nad rámec žalobních bodů (k tomu podrobněji viz níže), přičemž podle ust. § 75 odst. 1 s.ř.s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

29 Městský soud v Praze k návrhu žalobce nejprve posuzoval, zda je dán důvod položit předběžnou otázku za účelem ověření, zda bylo unijní právo týkající se odvolání člena regulačního úřadu správně implementováno do vnitrostátního právního řádu.

30 Čl. 35 Směrnice č. 2009/72/ES zní takto:

„Určení a nezávislost regulačních orgánů

1. Každý členský stát určí jediný národní regulační orgán na vnitrostátní úrovni.

2. Odstavec 1 tohoto článku se nedotýká určení jiných regulačních orgánů na regionální úrovni v některých členských státech, pokud je jmenován jediný zástupce pro reprezentační a kontaktní účely na úrovni Společenství v radě regulačních orgánů Agentury pro spolupráci energetických regulačních orgánů v souladu s čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 713/2009.

3. Odchylně od odstavce 1 tohoto článku může členský stát určit regulační orgány pro malé soustavy na geograficky samostatném území, které má v roce 2008 spotřebu menší než 3 % celkové spotřeby členského státu, jehož je součástí. To se nedotýká jmenování jediného zástupce pro reprezentační a kontaktní účely na úrovni Společenství v radě regulačních orgánů Agentury pro spolupráci energetických regulačních orgánů v souladu s čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 713/2009.

4. Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění regulačních úkolů stanovených touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán: a) byl právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu a na něm funkčně nezávislý, b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a ii) při plnění svých regulačních úkolů neryblovávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčeno případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny vydané příslušnou vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 37.

5. Za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy zejména zajistí, aby: a) regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu a měl samostatné roční rozpočtové prostředky, autonomii při plnění přiděleného rozpočtu a odpovídající lidské i finanční zdroje pro výkon svých povinností; a b) členové rady regulačního orgánu nebo – pokud regulační orgán radu nemá – nejvyššího vedení regulačního orgánu byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit. Pokud jde o první pododstavec písm. b), členské státy zajistí vhodný rotační systém pro radu nebo nejvyšší vedení. Členy představenstva nebo nejvyššího vedení, pokud regulační orgán představenstvo nemá, 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.“

31 Čl. 39 Směrnice č. 2009/73/ES zní takto:

„Určení regulačních orgánů a jejich nezávislost

1. Každý členský stát určí jediný národní regulační orgán na celostátní úrovni.

2. Odstavcem 1 tohoto článku není dotčeno určení jiných regulačních orgánů na regionální úrovni v členských státech, pokud existuje jediný zástupce pro reprezentační a kontaktní účely na úrovni Společenství v radě regulačních orgánů agentury v souladu s čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 713/2009.

3. Odchylně od odstavce 1 tohoto článku může členský stát určit regulační orgány pro malé soustavy na geograficky samostatném území, které má v roce 2008 celkovou spotřebu menší než 3 % spotřeby členského státu, jehož je součástí. Touto odchylkou není dotčeno jmenování jediného zástupce pro reprezentační a kontaktní účely na úrovni Společenství v radě regulačních orgánů Agentury pro spolupráci energetických regulačních orgánů v souladu s čl. 14 odst. 1 nařízení (ES) č. 713/2009.

4. Členské státy zaručí nezávislost regulačního orgánu a zajistí, aby své pravomoci vykonával nestranně a transparentně. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby při plnění svých regulačních úkolů svěřených mu touto směrnicí a souvisejícími právními předpisy regulační orgán: a) byl právně odlišný od jakéhokoli jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu a na něm funkčně nezávislý, b) zajistil, aby jeho zaměstnanci a osoby odpovědné za jeho řízení i) jednali nezávisle na jakémkoli tržním zájmu a ii) při plnění svých regulačních úkolů nevyhledávali ani nepřijímali přímé pokyny od vlády nebo jiného veřejnoprávního nebo soukromoprávního subjektu. Tímto požadavkem není dotčena případná úzká spolupráce s jinými příslušnými vnitrostátními orgány nebo všeobecné politické pokyny, které byly vydány příslušnou vládou a které se netýkají regulačních pravomocí a povinností podle článku 41.

5. Za účelem ochrany nezávislosti regulačního orgánu členské státy zejména zajistí, aby: a) regulační orgány mohli přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu a měl samostatné roční rozpočtové prostředky, autonomii při plnění přiděleného rozpočtu a odpovídající lidské i finanční zdroje pro výkon svých povinností; a b) členové rady regulačního orgánu nebo – pokud regulační orgán radu nemá – nejvyššího vedení regulačního orgánu byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou prodloužit. S ohledem na písm. b) prvního pododstavce, členské státy zajistí vhodný rotační systém pro radu nebo nejvyšší vedení. Členy rady nebo nejvyššího vedení, pokud regulační orgán radu nemá, 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.“

32 Podle ust. § 17b odst. 7 energetického zákona 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. Vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu bezodkladně jmenuje nového člena Rady na zbývající část funkčního období odvolaného člena.

33 Podle ust. § 17 odst. 3 energetického zákona při výkonu působnosti postupuje Energetický regulační úřad nezávisle a řídí se pouze zákony a ostatními právními předpisy. Energetický regulační úřad 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. Energetický regulační úřad postupuje tak, aby byla zajištěna transparentnost a předvídatelnost výkonu jeho pravomocí.

34 Podle přesvědčení Městského soudu v Praze vnitrostátní právní úprava obsažená v ust. § 17b odst. 7 energetického zákona v sobě zahrnuje a pokládá jednání člena rady, který se dopustil hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení svých povinností, za natolik závažné protiprávní jednání (za jednání, které svým charakterem a závažností dosahuje takové intenzity), které ve smyslu čl. 35 Směrnice č. 2009/72/ES a čl. 39 Směrnice č. 2009/73/ES může zakládat právo na

odvolání člena rady z funkce. Vnitrostátní právní úprava nijak nevybočila z přípustných hranic daných právě zmíněnými články obou směrnic. Problematiku dostatečné specifikace vytčeného jednání a jeho prokázání, jehož absenci žalobce v této souvislosti namítá ve své konkrétní věci, čl. 35 Směrnice č. 2009/72/ES a čl. 39 Směrnice č. 2009/73/ES výslovně neřeší, uplatní se tedy vnitrostátní právní úprava. Podle ní je posouzení toho, zda jsou vytčené skutečnosti podloženy reálnými poznatky a jestli dosahují intenzity hrubého porušení povinností, oprávněn provést soud, který je garantem práva na spravedlivý proces v případě, že jsou důkazy prováděny utajovanými informacemi (k tomu viz níže v odůvodnění tohoto rozsudku). Žalobcem namítaný rozpor vnitrostátní právní úpravy s příslušnými směrnicemi EU proto městský soud neshledal. Není tedy důvod ani pro položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU.

- 35 Povinnost položit předběžnou otázku byla vyložena v judikatuře Soudního dvora, zejména v rozsudku CILFIT (rozsudek 238/81 Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví [1982] ECR 3415, odst. 21), v němž Soudní dvůr vyslovil názor, že předkládací povinnost vnitrostátního soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když výklad ustanovení práva EU je zřejmý. Uvedené se uplatní i v nynější věci. Výklad příslušných článků obou směrnic je totožný a jeho jednoznačným účelem je umožnit vnitrostátním správním orgánům odvolat jinak nezávislého člena rady v průběhu jeho funkčního období z funkce, dopustil-li se pochybení podle vnitrostátního práva.
- 36 Na okraj Městský soud v Praze stručně reaguje na žalobcův výklad příslušných článků obou směrnic. Žalobce z čl. 35 Směrnice č. 2009/72/ES a čl. 39 Směrnice č. 2009/73/ES dovozuje, že člen rady se musí dopustit buď trestného činu podle vnitrostátního práva, nebo porušení nezávislosti nebo nestrannosti regulačního úřadu. Městský soud v Praze se s uvedeným výkladem neztotožňuje. Jazyková mutace obou článků používá formulaci, že členy představenstva 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*“, přičemž ve srovnání s anglickou jazykovou mutací ve znění „*...may be relieved from office during their term only if they no longer fulfil the conditions set out in this Article or have been guilty of misconduct under national law*“ je zjevné, že v případě české verze se nejedná o nesprávný překlad. Podstatou předmětných ustanovení je v obou případech zjištění protiprávního jednání podle vnitrostátního práva, výklad žalobce zužující tuto podmínku na konstatování viny za spáchání trestného činu (anglicky „*crime, delict, criminal offence...*“) nemá v posuzovaných normách oporu.
- 37 Pokud jde o posouzení věci samé, městský soud rekapituluje, že povinnosti žalobce vymezuje ust. § 17 odst. 3 energetického zákona tak, že jeho povinností bylo postupovat nezávisle a řídit se pouze zákony a ostatními právními předpisy; při výkonu své působnosti nepřijímat ani nevyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu České republiky, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkonné moci nebo fyzické nebo právnické osoby; postupovat tak, aby byla zajištěna transparentnost a předvídatelnost výkonu jeho pravomocí.
- 38 Žalovaný spatřoval hrubé porušení povinností (ust. § 17b odst. 7 energetického zákona) v
1. narušení nezávislého, nestranného a transparentního výkonu pravomoci, které žalovaný spatřoval v úzkých a nestandardních kontaktech žalobce s regulovaným subjektem, zpracování podkladu/argumentace od regulovaného subjektu v personálních záležitostech, kdy regulovaný subjekt, resp. prostřednictvím zástupce, pak po setkání a domluvě s žalobcem sám činil kroky ve prospěch žalobce, například zajišťoval jeho pozitivní mediální prezentaci nebo v rámci komunikace se státním sektorem jej pozitivně prezentoval,
 2. přijímání pokynů od třetí osoby, čímž měl žalobce jednat v tržním zájmu takové osoby, kdy vytčené jednání žalovaný spatřoval v přijímání pokynů v oblasti regulace elektroenergetiky žalobcem od zástupce regulovaného subjektu,

3. nechránění oprávněných zájmů zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích,
 4. chování se v rozporu s požadavkem na zajištění transparentnosti a předvídatelnosti výkonu pravomocí ERÚ, spočívající zejména v zasahování do správní činnosti orgánu I. stupně, kdy vyčtené jednání žalovaný spatřoval v žalobcových aktivitách v oblasti teplotenství ve prospěch regulovaných subjektů ve formě nestandardních kontaktů a nátlaku na zaměstnance ERÚ. Tyto aktivity se projevily následně ve správním řízení vedeném ERÚ, kde žalobce zasahoval do nezávislosti rozhodování správního řízení v I. stupni, tak, 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 zahajována. Tento pokyn byl zaměstnancem ERÚ zaznamenán do spisu a následně bylo s tímto záznamem záměrně manipulováno za účelem, aby ústní pokyn nebyl seznatelný.

- 39 Jak je z napadeného rozhodnutí patrné, zjištění prokazující hrubé porušení žalobcových povinností žalovaný čerpal z výsledků šetření příslušné zpravodajské služby, které mají povahu utajované informace. To žalovanému znemožnilo uvést v odůvodnění rozhodnutí důvody pro jeho vydání a úvahy, jimiž se řídil při hodnocení těchto zjištění, v širším rozsahu.
- 40 Městský soud v Praze zjistil, že uvedené výsledky šetření jsou zaznamenány v dokumentech Bezpečnostní informační služby (dále jen „BIS“) č.j. T490/2018-BIS-1, D4420/2018-BIS-1, T2631/2018-BIS-1, D6030/2018-BIS-1, D630/2019-BIS-1, D1656/2019-BIS-1, D3846/2019-BIS-1, D4267/2019-BIS-1. Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 4. 2022 č.j. 6 A 151/2019-166 vyloučil předmětné dokumenty BIS z nahlížení, neboť shledal, že obsahují konkrétní informace o žalobci a jeho vztazích s jinými subjekty, které jsou utajované ve smyslu zákona o utajovaných informacích. Zpřístupnění informací by mohlo ohrozit činnost zpravodajských služeb nebo police, neboť žalobce by zjistil konkrétní povahu a rozsah informací, jaké jsou BIS známy o něm a o dalších subjektech.
- 41 Jelikož je odůvodnění rozhodnutí správních orgánů založeno na existenci utajovaných informací, nelze klást náročné požadavky na konkrétnost a kvalitu argumentace v žalobě. Žalobce pochopitelně nemůže namítat konkrétní nezákonnost určitých zjištění, ani jejich nevěrohodnost. Jeho roli přebírá soud, který musí mít možnost přezkoumat relevanci všech předložených informací.
- 42 Při rozhodování na základě utajovaných informací platí, že zprávy zpravodajských služeb nemohou být „*pouze vyjádřením názoru jejich zpracovatele, bez patřičného skutkového podkladu zachyceného ve spise a soudem ověřitelného. Žalovaný i správní soudy musí mít možnost zhodnotit věrohodnost a přesvědčivost zpravodajské informace a její relevanci ve vztahu k bezpečnostnímu řízení*“ (usnesení rozšířeného senátu z 1. 3. 2016, č.j. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, bod 32). Tyto informace by tak měly obsahovat popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policejní nebo zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné. Smyslem a účelem soudní kontroly rozhodování na základě utajovaných informací je především zajistit, aby k tomu byly používány pouze informace skutečné a věrohodné, ne vyfabulované. Tyto informace musí poskytovat dostatečně přesný a spolehlivý skutkový základ pro právní posouzení věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 12. 3. 2020, č.j. 2 Azs 259/2019-28, bod 22).
- 43 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 11. 2011 č.j. 7 As 31/2011-101 (č. 2602/2012 Sb. NSS) konstatoval, že „[v] bezpečnostním řízení je nutno najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy - zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy nelze dosáhnout bez účinné soudní kontroly. Proto musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. [...] Soud je v

takovém případě ve zvýšené míře než při ‚běžném‘ soudním řízení, v němž účastník má k dispozici stejné informace jako soud, garantem práva na spravedlivý proces (čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod), což vyžaduje i zvýšenou aktivitu soudu vůči postupu veřejné správy. Jen za splnění těchto podmínek může být přístup ke informacím v nezbytných případech odepřen účastníkům řízení či dalším na řízení participujícím osobám (zástupcům účastníků, zúčastněným osobám aj.). [...] Účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který ‚supluje‘ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.“

- 44 Soud tak je povinen zkoumat postup a důvody rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec uplatněných žalobních bodů. Zjištěné skutečnosti ovšem musí v odůvodnění svého rozhodnutí popsat jen v těch mezích, aby nepopřel smysl ochrany utajovaných skutečností. Hodnotit je však musí celistvě, důkladně a s velkou obezřetností. Tato obezřetnost, nezbytná při hodnocení utajovaných důkazů, se ovšem jeví shodně ve vztahu k oběma účastníkům soudního řízení. V případě, že by soud zrušil správní rozhodnutí proto, že by utajované důkazy neshledal dostatečnými pro závěr správního orgánu z nich vyvozený, nemohl by jej rovněž dostatečně přesvědčivě odůvodnit. Při respektování těchto mezí nelze od soudu – stejně jako od správního orgánu – vyžadovat natolik konkrétní hodnocení, aby vyšly najevo utajované skutečnosti. Nicméně z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být patrné, že se zabýval důvody, pro které bylo správní rozhodnutí vydáno. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 117/2012-28).
- 45 Ohledně samotného věcného přezkumu informací v režimu zákona o ochraně utajovaných informací Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 7 As 31/2011-101 konstatoval: „Zjištěné skutkové okolnosti pak musí ve svém soubornu být přesvědčivým podkladem pro závěr, že v konkrétním případě znamená naplnění určité skutkové podstaty skutečně bezpečnostní riziko. Je zřejmé, že skutkový základ úvahy mohou tvořit v podstatě jakékoli informace, které má příslušný orgán k dispozici, ať již je získal z jakýchkoli zdrojů a jakýmkoli prostředky. Podstatná je jen informační hodnota takových zjištění. Tu je nutno hodnotit ze všech pro věc relevantních hledisek, zejména je nutno hodnotit věrohodnost (a tedy pravdivostní hodnotu) dané informace a také uvážit, zda je správně vykládána a zda ve skutečnosti nemá jiný význam, než jaký se na první pohled jeví. Posuzování informační hodnoty určitého zjištění je nutně vždy úvahou pravděpodobnostní, založenou v určité míře na odhadu. Proto [...] někdy pro závěr o existenci bezpečnostního rizika postačí zjištění, že je pravděpodobné, že příslušná zákonem předvídaná skutková podstata byla naplněna. Může tomu tak být ovšem pouze v případě, že taková eventualita je nejpravděpodobnějším vysvětlením skutkových zjištění a že se na základě dostupných údajů jeví být významně pravděpodobnější než jiná v úvahu připadající vysvětlení.“
- 46 Městský soud v Praze se s obsahem uvedených utajených listin seznámil v souladu s ust. § 58 zákona o utajovaných informacích mimo dokazování prováděné podle s.ř.s.
- 47 Zjištění, která jsou zaznamenána v listinách předložených BIS, na jejichž podkladě žalovaný odvolal žalobce z funkce člena Rady ERÚ, jsou dvojí.
- 48 Jednak je popsáno několik konkrétních skutkových událostí, jimiž měl žalobce hrubě porušit své povinnosti vymezené ust. § 17 odst. 3 energetického zákona. V zjištění BIS je mimo jiné popsáno, že žalobce udržoval úzké kontakty s jedním z regulovaných subjektů, dále je popsáno, že žalobce spolupracoval s jedním z regulovaných subjektů v otázce personálních záležitostí, kdy regulovaný subjekt zajistil žalobcovu pozitivní prezentaci, dále je popsáno, že žalobce přijímal pokyny od třetí osoby a jednal tak v tržním zájmu jednoho z regulovaných subjektů, dále je popsáno zasahování do činnosti správního orgánu 1. stupně spočívající ve snaze zabránit zahájení kontroly jednoho z regulovaných subjektů a v zastření této snahy manipulací se spisem. Dále je popsán konkrétní postup žalobce v Radě ERÚ a je odůvodněno, že i když popsáný postup zdánlivě budil dojem nestrannosti žalobce, ve skutečnosti stranil jednomu z regulovaných subjektů.

- 49 Druhý typ zjištění obsaženého v listinách předložených BIS není skutkového charakteru. Zjištění totiž obsahuje, kromě skutkových zjištění zmíněných v předchozím odstavci odůvodnění tohoto rozsudku, také řadu názorů zpracovatele na to, co ze zjištění vyplývá či co se z nich dá dovodit, aniž by tyto názory bylo možné odlišit od popisu konkrétních skutkových událostí. Zpracovatel zjištění v listinách např. formuloval závěry o tom, že žalobce činil aktivity ve prospěch určitého subjektu, vyvíjel tlak na určité subjekty, ovlivňoval subjekty jiné atp. Tyto závěry zpracovatel nedoplnil o konkrétní skutkové zjištění a proto je nelze považovat za zaznamenání objektivních skutečností. Není totiž zcela jasné, na základě čeho jsou uvedené závěry učiněny.
- 50 Městský soud v souvislosti s uvedenými v listinách BIS popsány skutečnostmi hodnotí formulaci použitou žalovaným v odvolání žalobce z funkce tak, že tato je s ohledem na existenci soudního přezkumu a povahu chráněného zájmu dostatečně určitá a nelze přisvědčit požadavku žalobce, že správní orgán musí pokaždé uvést konkrétní případ; v důsledku takového požadavku by totiž mohly utajované skutečnosti vyjít najevo a mohlo by to ohrozit nebo narušit činnost policie nebo zpravodajských služeb.
- 51 Městský soud shledal, že pokud by všechny utajované informace (bod 48 rozsudku) 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.
- 52 Městský soud pouze na okraj poznamenává, že v napadeném rozhodnutí postrádá výslovný výklad pojmu „hrubé porušení povinností“. Pojem „hrubé porušení povinností“ zakotvený v ust. § 17b odst. 7 energetického zákona je pojmem obecným a je tedy na úvaze žalovaného, aby vyhodnotil, zda je tento pojem po obsahové stránce v daném konkrétním posuzovaném případě naplněn či nikoli. Bez této úvahy nelze považovat napadené rozhodnutí za úplné. Toto pochybení nicméně nemá podle názoru soudu vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, pokud je z něj závažnost žalobcova jednání nade vše pochybnost zřejmá, jako by tomu bylo, pokud by utajované informace zaznamenané v dokumentech BIS byly pravdivé.
- 53 Právě aspekt pravdivosti utajovaných informací je však zásadní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.
- 54 Je totiž povinností soudu zabývat se kromě významu utajovaných informací také jejich věrohodností, tedy tím, nakolik odrážejí skutečný stav věcí. V tomto ohledu nemůže napadené rozhodnutí obstát. Z obsahu utajovaných dokumentů totiž nelze ani náznakem zjistit, jakým způsobem byly předmětné informace získány, a dokumenty neobsahují ani žádné jiné podklady, z nichž by si soud mohl utvořit představu o tom, zda zjištění BIS odrážejí skutečný stav věcí, nebo jsou zcela či zčásti zkreslené nebo smyšlené. Ač utajované dokumenty obsahují podrobný popis konkrétního jednání žalobce a dalších osob, umožňující jejich identifikaci, neobsahují nic, z čeho by bylo možno usuzovat na věrohodnost těchto informací. Informace ani rámcově neukazují na zdroje, na způsob jejich původu, nepopisují okolnosti ani důvody, pro které je BIS má za věrohodné.

- 55 Za takové situace by soudu nezbylo, než těmto informacím uvěřit nebo neuvěřit. Správní soudy však dovodily, že takový podklad rozhodnutí není v právním státě přípustný, jestliže rozhodnutí správního orgánu (třebaže zcela legitimně podléhá utajení) zasahuje do veřejných subjektivních práv osob. Představa, že soud uvěří policii nebo bezpečnostní službě, aniž by měl možnost si ověřit, že její tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, by znamenala rezignaci na kontrolní funkci správního soudnictví vůči veřejné správě. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2014 č.j. 4 As 108/2013-69).
- 56 V naposled citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyložil, že „[p]o policii není pro účely předmětného správního řízení žádána nepochybná jistota o pravdivosti jí poskytovaných informací. [...] Pro účely předmětného řízení by tedy postačoval konkrétní popis zdroje získaných informací a způsobu jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má policie uvedené informace za věrohodné.“ Zároveň Nejvyšší správní soud vyjádřil pochopení pro složité postavení policie: „Pokud uvolní konkrétně o tom, jak informace získala, může tím, že se, byť i v režimu nakládání s utajovanými informacemi, k nim dostanou další subjekty, konkrétně příslušní soudci, potenciálně ohrozit zdroj informací či výsledky práce policie, neboť každé rozšíření okruhu subjektů, které k utajované informaci mají přístup (i když jsou povinny s ní nakládat v režimu příslušného stupně utajení), zvyšuje riziko jejího vyžrazení. Na druhé straně, pokud tak neučiní, její informace nemohou být dostatečným podkladem pro závěr o tom, že další pobyt žalobce není v souladu se zájmy České republiky. Pokud stěžovatel [Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců] nebude schopen existenci činnosti žalobce v rozporu se zájmy ČR dovodit i z jiných, na utajovaných informacích získaných od Policie ČR nezávislých podkladů, může se stát, že nebude schopen unést své důkazní břemeno ohledně neslučitelnosti dalšího pobytu žalobce se zájmy ČR. Tuto volbu však za stěžovatele a s ním spolupracující Policii ČR nemůže vyřešit soud tím, že rezignuje na svoji kontrolní funkci, je-li mu zákonem na základě čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svěřena. Je na uvedených orgánech, aby zvážily, zda větším rizikem je poskytnutí příslušných informací soudu, anebo rezignace na jejich uplatnění v předmětném řízení.“
- 57 Pro dokreslení Městský soud v Praze cituje též z již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č.j. 7 As 31/2011-101. Nejvyšší správní soud v něm obhájí nezbytnost přístupu soudu k informacím v obdobných věcech. Uvádí, že „[o]statně právě proto mají také soudci podle ust. § 58 odst. 1 písm. e) a odst. 2 zákona o ochraně utajovaných informací přístup k utajovaným informacím všech stupňů utajení bez platného osvědčení ode dne jmenování do funkce po dobu jejího výkonu a v rozsahu nezbytném pro její výkon. Soudní kontrola, které nemůže být za žádných okolností odepřen přístup k informacím relevantním pro výsledek bezpečnostního řízení, tak může v míře ještě dostačující zajistit vyloučení libovůle u zpravodajských služeb a NBU při zachování utajení té nezbytné části informací relevantních pro bezpečnostní řízení, jejichž poskytnutí účastníkům řízení by bylo v rozporu s veřejným zájmem na jejich utajení. Neměl-li by však soud k takovým informacím přístup, o účinnou soudní kontrolu by se nejednalo, což by bylo nutno považovat za protiústavní stav (viz také argumentace v rozsudku NSS ze dne 3. 3. 2011, č.j. 7 As 39/2010 – 64). Soud by totiž byl v takovém případě ve skutkové rovině „slepý“, musel by se spolehnout pouze na správnost názoru zpravodajských služeb a přezkoumával by pouze procesní námitky.“
- 58 Městský soud v Praze s přihlédnutím k odkazované judikatuře Nejvyššího správního soudu konstatuje, že utajované informace, které byly jediným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí, nedávají soudu (jenž zde „supluje obhajobu“ a musí tak namísto žalobce ověřit věrohodnost a přesvědčivost skutkových zjištění) záruku, že jde o informace věrohodné a dostatečně přesvědčivé pro závěr o tom, že žalobce hrubě porušoval své zákonné povinnosti. Je proto namístě, aby rozhodující správní orgán požádal orgán, od něž tyto utajované informace obdržel, aby svá zjištění doplnil, tak, aby poskytnuté informace případně dovolily soudu přezkoumat správnost závěru správních orgánů, že žalobce hrubě porušoval své povinnosti člena rady ERÚ.

Závěr a náklady řízení

- 59 Městský soud v Praze shrnuje, že z obsahu utajovaných informací, které vzal žalovaný za podklad pro vydání napadeného rozhodnutí, není zřejmé, zda jsou skutková zjištění o hrubém porušení žalobcových povinností věrohodná. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, tak nemá oporu ve spisu, a soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle ust. § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V něm je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.
- 60 Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek, a ve věci měl úspěch žalobce, kterému vznikly náklady spočívající v zaplacení soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a 6.000 Kč a náklady na právní zastoupení advokátem, které představují odměnu za šest úkonů právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání kasační stížnosti, účast na jednání před soudem dne 27. 1. 2022, podání ze dne 17. 9. 2020, podání ze dne 17. 9. 2020) dle ust. § 11 odst. 1 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), paušální náhrada hotových výdajů ve výši 6 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Jelikož zástupce žalobce doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení za zastoupení ve smyslu ust. § 57 odst. 2 s.ř.s. o 21 %, tj. 4.284 Kč. Celkem činí náhrada nákladů řízení 36.284 Kč. Proto soud uložil žalovanému tyto náklady žalobci nahradit.
- 61 Rozhodnutí o nepřiznání náhrady nákladů řízení osobě zúčastněné vyplývá z ust. § 60 odst. 5 s.ř.s., 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. V předmětné věci jí soud žádné povinnosti neuložil a důvody zvláštního zřetele hodných nebyly shledány.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

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

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

Praha dne 21. července 2022

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.

předseda senátu