



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **Ing. V. V.**, zast. JUDr. et Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., advokátem se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalované: **vláda**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1 – Malá Strana, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2166/15, Praha 1 – Nové Město, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2020, čj. 6 A 151/2019-74,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 11. 2020, čj. 6 A 151/2019-74, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V nynější věci jde o to, zda a jak se žalobce může bránit proti odvolání z funkce člena Rady Energetického regulačního úřadu (ERÚ).

[2] Žalobce byl ke dni 1. 8. 2017 jmenován členem Rady ERÚ. Do funkce byl v souladu s § 17b odst. 1 větou první zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), jmenován vládou na dobu pěti let. Usnesením vlády č. 570 ze dne 30. 7. 2019 byl ke dni 31. 7. 2019 z funkce člena Rady odvolán. Žalobce následně podal žalobu, v níž se proti odvolání z funkce bránil jako proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.). V žalobě upozornil, že byl z funkce odvolán před uplynutím pětileté lhůty na základě § 17b odst. 7 energetického zákona. Žalobce považoval odvolání z funkce za nezákonný zásah do svých subjektivních práv, zejména proto, že důvody pro odvolání jsou vymezeny nedostatečně a nejednoznačně, a dále proto, že vymezené důvody odvolání jsou nepravdivé. Vláda odvoláním zasahuje do nezávislosti Rady v rozporu s právem EU.

[3] V průběhu řízení před městským soudem upozornil ERÚ (jako osoba zúčastněná na řízení), že v dané věci se lze domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je dle ERÚ nepřipustná, neboť má subsidiární povahu. ERÚ navrhl,

aby soud žalobu odmítl. Žalobce v replice polemizoval s názorem, že by odvolání mohlo být rozhodnutím. Pokud by přesto soud shledal, že posuzované usnesení vlády naplňuje znaky rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., měl by dle žalobce umožnit žalobci úpravu petitu a poté žalobu projednat.

[4] Městský soud žalobu odmítl pro nepřípustnost. Dovedil, že tvrzený zásah (odvolání z funkce člena Rady ERÚ) je rozhodnutím podle § 65 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. Městský soud nepoučil žalobce o možnosti upravit nesprávně zvolený žalobní typ. Neshledal totiž rozpor mezi obsahem žaloby a žalobním petitem.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření vlády a ERÚ

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení městského soudu kasační stížnost. V ní především obsáhle dovozuje, že odvolání z funkce bylo nezákonným zásahem. Upozorňuje krom jiného na to, že odvolání nebylo spojeno s žádným procesem, což je přitom definiční znak rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Pokud by však NSS přesto dovedl, že jde o rozhodnutí, dopustil se městský soud procesní chyby, neboť stěžovateli neumožnil změnu žalobního typu.

[6] Vláda ve stručném vyjádření souhlasí s usnesením městského soudu a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[7] ERÚ podal k věci obsáhlé vyjádření. Souhlasí s městským soudem, že odvolání z funkce bylo rozhodnutím, žalovatelným podle § 65 s. ř. s. Naproti tomu nesouhlasí se stěžovatelovou tezí, že ho měl soud poučit o nesprávně zvoleném žalobním typu. ERÚ dále upozorňuje, že odůvodnění odvolání z funkce člena Rady bylo uvedeno v dopisu předsedy vlády ze dne 30. 7. 2019, čj. 24750/2019-UVCR. Stěžovatel hrubě porušil povinnosti stanovené energetickým zákonem, jelikož (i) narušil nezávislý, nestranný a transparentní výkon pravomoci, (ii) přijímal pokyny od třetí osoby, čímž jednal v tržním zájmu takové osoby, (iii) nechránil oprávněné zájmy zákazníků a spotřebitelů v energetických odvětvích, (iv) nechoval se tak, aby byla zajištěna transparentnost a předvídatelnost výkonu pravomoci ERÚ, a to zejména tím, že zasahoval do správní činnosti orgánu prvního stupně.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Podle čl. 67 odst. 1 Ústavy je vláda vrcholným orgánem výkonné moci. Podle čl. 76 Ústavy vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení vlády je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. Podle § 21 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, se ministerstva a ústřední orgány státní správy ve veškeré své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony a usneseními vlády. Zároveň podle § 28 odst. 1 téhož zákona platí, že činnost ministerstev a ústředních orgánů státní správy řídí, kontroluje a sjednocuje vláda.

[10] Vláda je tedy kolegiálním orgánem (sborem), jehož vůle se utváří hlasováním jednotlivých členů. Výsledkem je akt nazývaný „usnesení“. Tímto usnesením je návrh, který byl předmětem hlasování, schválen nebo neschválen. Usnesení vlády je zpravidla interním rozhodnutím, které nemá ani povahu obecné právní normy, ani nevyvolává žádné právní účinky navenek, vůči třetím osobám. Typicky totiž ukládá úkoly pouze členům vlády. Jde o prostředek, kterým vláda sjednocuje svou činnost, projevuje řídicí funkci jako vrcholný orgán výkonné moci (čl. 67 odst. 1

Ústavy) a vyjadřuje politickou vůli v rámci přípravných prací, jež jsou samy o sobě teprve předpokladem pro pozdější přijetí právně závazných rozhodnutí příslušným orgánem.

[11] Vláda je tudíž v prvé řadě ústavním orgánem, který buď vydává akty nikoho navenek přímo nezavazující, anebo naopak nařízení vlády jako obecně závazné právní předpisy (čl. 78 Ústavy). To ovšem neplatí bezvýjimečně. Podobně jako to vysvětlil NSS ve vztahu k prezidentovi republiky, i ve vztahu k vládě platí, že vláda vykonává jednak pravomoci v postavení ústavního orgánu, jednak (byť spíše výjimečně) pravomoci správního orgánu, jehož výstupy podléhají přezkumné činnosti správních soudů (srov. rozsudek ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS).

[12] Vláda tedy může být i „správním orgánem“ ve smyslu soudního řádu správního [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a to tehdy, pokud v oblasti veřejné správy vydává rozhodnutí, jimiž se např. v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby. V takovém případě ochranu před činností vlády zasahující do veřejných subjektivních práv poskytují správní soudy (§ 2 s. ř. s.). Platí to samozřejmě nejenom pro ochranu proti rozhodnutí vlády, ale i pro ochranu proti její nečinnosti nebo proti jejímu zásahu, který není rozhodnutím (srov. takto MIKULE, Vladimír – SUCHÁNEK, Radovan, Komentář k čl. 76, in: SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 723 násl.).

[13] Koncepce vlády jako správního orgánu má ostatně v české i československé judikatuře dlouhou tradici (např. nálezný čsl. nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 1923, Boh. A 1828/1923, který řešil jmenovací akt vlády – obsazení uprázdněného kanonikátu při katedrální kapitule v Brně: „*Toto jmenovací usnesení jest autoritativním a proto právní moci schopným rozřešením určitého právního poměru, jest tudíž »rozhodnutím správního úřadu« ve smyslu § 2 zák. o správním soudu ze dne 22. října 1875 č. 36 ř. z. ex 1876 a bylo by se tedy mohlo státi předmětem stížnosti na tento soud.*“; podobně v doktríně správního práva HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich 1937, s. 91; HÁCHA, Emil. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva čsl. Sv. II*. Brno, 1932, s. 827 násl., na s. 834; případně v doktríně současné HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání, 2016, s. 79 násl.; ze soudobé judikatury pro stejný závěr např. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2017, čj. 8 As 103/2016-90, věc „*HABEAS CORPUS*“ proti vládě, bod 18).

[14] Vláda tedy může být v určité situaci správním orgánem, proti jehož činnosti se lze dle okolností bránit např. žalobou proti rozhodnutí nebo žalobou zásahovou.

[15] NSS proto předně zvážil, zda odvolání z funkce člena Rady ERÚ zkracuje stěžovatele na jeho veřejných subjektivních právech, a pokud ano, zda je z pohledu soudního řádu správního nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.), anebo rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (III. 1.). Protože NSS dospěl shodně s městským soudem k závěru, že jde o rozhodnutí, posoudil dále, zda byl městský soud povinen poučit stěžovatele o nesprávně zvoleném žalobním typu a dát mu šanci změnit žalobu (III. 2.).

III. 1. Odvolání stěžovatele z funkce člena Rady ERÚ není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., ale rozhodnutím podle § 65 s. ř. s.

[16] Zákon v § 65 odst. 1 s. ř. s. vymezuje rozhodnutí jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Aby byl určitý úkon správního orgánu rozhodnutím, musí být vydán v oblasti veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a musí zkracovat veřejná subjektivní práva (§ 2 s. ř. s.). Vydání takového úkonu musí být spojeno též s nějakým „předcházejícím řízením“ (viz textace § 65 odst. 1 s. ř. s.).

[17] Pojem „rozhodnutí“ je autonomním pojmem soudního řádu správního, a to pro účely soudního přezkumu takového aktu. Je proto pro účely soudního přezkumu bez významu, zda je sporný úkon také „rozhodnutím“ podle správního řádu či jiného zvláštního zákona. Není ani podstatné, jak je sporný úkon nazýván příslušným procesním předpisem. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. může být i takový úkon správního orgánu, který není rozhodnutím podle správního řádu, typicky proto, že k vydání takového aktu nevede formální správní řízení upravené v části druhé a třetí správního řádu (srov. k tomu v detailech např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS - *Jihočeská univerzita*, zde ve vztahu k oznámení o nevyplacení části dotace, které je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., byť dle rozhodné úpravy nebylo rozhodnutím ani podle správního, ani podle daňového řádu).

[18] Hlavním řízením před správními soudy je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Poskytování ochrany proti úkonům správních orgánů v tomto typu soudního řízení je tedy pravidlem. Další dva typy žalob, tj. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu pak tvoří doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze použít (usnesení rozšířeného senátu *Jihočeská univerzita*, bod 52).

[19] Je-li tedy sporný úkon rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s.

III. 1.1. Podmínka přímého zkrácení veřejného subjektivního práva a vydání úkonu v oblasti veřejné správy

[20] S ohledem na definici § 65 odst. 1 s. ř. s. je podstatné přímé zkrácení na právech adresáta „rozhodnutí“. Jinak nelze pojmově uvažovat ani o rozhodnutí, ani o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (i tam zákon předpokládá „*přímé zkrácení na právech*“). Příkladem, kdy se usnesení vlády nikoho na právech přímo nedotýká, je usnesení, kterým vláda schvaluje systemizaci podle § 17 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Systemizace se totiž nedotýká ničích práv přímo, bezprostředně. Pro eventuální navazující dotčení na právech je systemizace tzv. podkladovým rozhodnutím ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (rozsudek ze dne 9. 10. 2019, čj. 8 Ads 301/2018-45, č. 3945/2019 Sb. NSS, body 49 a násl. a bod 65, podobně rozsudek ze dne 18. 10. 2019, čj. 5 Ads 269/2018-44, body 40 a 41).

[21] Jak již správně uvedl městský soud, posuzované usnesení vlády ze dne 30. 7. 2019 obsahuje tři výroky. V prvním výroku vláda bere na vědomí materiál *Personální záležitosti Rady a informace místopředsedy vlády a ministra průmyslu a obchodu*. V druhém výroku vláda odvolává ke dni 31. 7. 2019 stěžovatele z funkce člena Rady. Ve třetím výroku vláda jmenuje s účinností od 1. 8. 2019 nového člena Rady. První výrok je aktem zaměřeným dovnitř samotné vlády, neplynou z něj žádná práva ani povinnosti. Ovšem výroky druhý a třetí bezesporu zakládají, respektive též ruší, práva a povinnosti. Jmenovitě druhý výrok nesporně ukončil stěžovatelovu funkci člena Rady ERÚ.

[22] To však pro naplnění podmínek § 65 s. ř. s. nestačí. Aby bylo sporné usnesení vlády rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., musí být s to zkrátit *veřejná* subjektivní práva a musí být vydáno *v oblasti veřejné správy*.

[23] Akt jmenování či odvolání z určité funkce může mít veřejnoprávní povahu, i když jeho právní následky mají především povahu soukromoprávní (pracovníprávní). Aby akt jmenování do funkce měl veřejnoprávní povahu, musel by být jako takový zákonem výslovně

nebo jinak jednoznačně určen (např. služební poměry), anebo by tato jeho povaha musela vyplývat z obsahu daného právního vztahu, typicky na základě důvodů daných zejména podstatou, smyslem a účelem právního vztahu (srov. k tomu obecná východiska v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS, body 48 a 50, ve věci nejmenování děkanem).

[24] Ve smyslu kritérií uvedených v bodech 57-59 právě cit. rozsudku 7 As 66/2010 je nesporné, že akt odvolání stěžovatele z funkce člena rady ERÚ má veřejnoprávní povahu. K tomu je nutno vzít v potaz především povahu ERÚ a následně institucionální postavení Rady ERÚ a jejích členů.

[25] ERÚ je správní úřad pro výkon regulace v energetice se samostatnou kapitolou státního rozpočtu České republiky. Při výkonu působnosti postupuje ERÚ nezávisle a řídí se pouze zákony a ostatními právními předpisy. Nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny od prezidenta republiky, Parlamentu České republiky, vlády ani od jakéhokoliv jiného orgánu výkonné moci nebo fyzické či právnické osoby. ERÚ postupuje tak, aby byla zajištěna transparentnost a předvídatelnost výkonu jeho pravomocí (§ 17 odst. 1 a 3 energetického zákona).

[26] Komentářová literatura k tomu uvádí, že „v působnosti úřadu lze vnímat jakési stírání principu dělby moci, neboť úřad ve své podstatě kumuluje pravomoci exekutivní, soudní i právotvorné“ (PLÁŠILOVÁ, Doubravka. Komentář k § 17, in: *Energetický zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2016). Současně je na ERÚ možno nahlížet jako na tzv. nezávislý regulační orgán, tedy orgán státní správy, který svou povahou vybočuje z hierarchického uspořádání státní správy řízené vládou v souladu s čl. 67 Ústavy (např. POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. *Správní právo* č. 4/2014, s. 209-226, text na s. 216-217; podobně SVĚŘÁKOVÁ, Jana. Komentář k § 17, in: *Energetický zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 365 a násl.).

[27] Právě nezávislá povaha ERÚ, jak ji vymezuje § 17 odst. 3 energetického zákona (srov. bod [25] shora), je důležitým faktorem pro uchopení jmenovacího a odvolacího aktu vlády ve vztahu k členovi Rady ERÚ.

[28] Podle § 17b odst. 1 energetického zákona ve znění od 1. 8. 2017 (novelizace zákonem č. 131/2015 Sb.) stojí Rada „v čele“ ERÚ. Rada ERÚ jako kolegiální orgán nahradila dřívější monokratické vedení ERÚ předsedou.* Důvodem změny monokratického vedení na vedení kolektivní bylo to, že dřívější právní úprava nemusela „*zcela naplňovat evropské právní požadavky na nezávislost, nestrannost a transparentnost národního regulačního úřadu, jenž disponuje silnými pravomocemi a rozsáhlou působností*“. Důvodová zpráva k novele č. 131/2015 Sb. věnovala změně monokratického vedení na vedení kolektivní velkou pozornost, obsáhle srovnala obdobné předpisy v jiných členských státech EU a následně uzavřela: „*Navrhovaná právní úprava má tedy takéž uvést systém vedení Energetického regulačního úřadu do souladu s požadavky nezávislosti rozhodování regulačních orgánů podle předpisů EU a přiblížit vedení a rozhodování národního regulačního úřadu standardům zavedeným ve většině členských států EU. Dále má navrhovaná právní úprava zajistit takový způsob vedení a rozhodování Energetického regulačního úřadu, které zaručí vyšší nestrannost, nezávislost a transparentnost v rozhodování Energetického regulačního úřadu, a tím i předpoklad pro větší stabilitu v rozhodování tohoto úřadu*“ (důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona přijatému později pod č. 131/2015 Sb.).

* Do 31. 7. 2017 stál v čele ERÚ předseda, kterého jmenoval prezident republiky na návrh vlády na funkční období 6 let. Prezident republiky předsedu odvolal pouze v případě, nevykonával-li funkci po dobu delší než 6 měsíců nebo narušil-li závažným způsobem nezávislost nebo nestrannost ERÚ (viz § 17b energetického zákona ve znění do 31. 7. 2017).

[29] Jak uvádí právě cit. důvodová zpráva, nezávislost ERÚ má základ v právu EU. V současné době jde především o směrnici 2019/944 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou** a o směrnici 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem***. Podle bodu 80 odůvodnění směrnice 2019/944 regulační orgány v oblasti trhu s elektřinou by měly být *plně nezávislé na jakýchkoli veřejných či soukromých zájmech. Prostřednictvím vhodného rotačního systému přispívají členské státy k nezávislosti národního regulačního orgánu na jakýchkoli politických či hospodářských zájmech, měly by však mít možnost zohlednit dostupnost lidských zdrojů a velikost rady regulačních orgánů.* Podle čl. 57 odst. 5 směrnice 2019/944 za účelem ochrany nezávislosti regulačních orgánů členské státy mj. zajistí, aby a) *regulační orgán mohl přijímat samostatná rozhodnutí nezávisle na jakémkoli politickém subjektu*; d) *členové rady regulačního orgánu [...] byli jmenováni na pevně stanovenou dobu v délce pěti až sedmi let, kterou lze jednou obnovit*; g) *členové rady regulačního orgánu [...] mohli být odvoláni pouze na základě zavedených transparentních kritérií.* Členské státy musí také zajistit vhodný rotační systém pro radu nebo nejvyšší vedení. Členy rady je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva. Podobná pravidla směřující k nezávislosti regulačního orgánu a ochraně výkonu funkce člena rady po dobu jeho mandátu má i směrnice 2009/73/ES o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem (podle čl. 39 odst. 5 členy rady je během jejich funkčního období možné z funkce odvolat jen v případě, že již neplní podmínky stanovené v tomto článku nebo se dopustili pochybení podle vnitrostátního práva.).

[30] K požadavku nezávislosti regulačního orgánu se vyjádřil též Soudní dvůr EU, a to v rozsudku ve věci C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*[†]. Nezávislostí regulačního orgánu se rozumí „*status, který zajistí dotyčnému orgánu možnost jednat zcela svobodně, bez jakýchkoliv pokynů nebo nátlaku za strany subjektů, na nichž má být nezávislost zajištěna*“ (C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, bod 32). Právo EU nezakazuje, aby vláda členského státu mohla jmenovat a odvolat předsedu národního regulačního orgánu. Tato pravomoc jmenovat a odvolávat musí být nicméně vykonávána tak, aby byla zaručena nezávislost tohoto orgánu (tamtéž, body 39 a 40), musí být „*striktně upravena zákonem a musí být vykonávána na základě přesně a taxativně vyjmenovaných a ověřitelných objektivních kritérií*“ (bod 35).

[31] Právě ERÚ je v českém právu oním regulačním orgánem, o kterém hovoří shora citované směrnice. Rada, která je v čele ERÚ, má pět členů, jeden z nich je předsedou Rady. Předseda řídí činnost Rady, v jeho nepřítomnosti řídí její činnost jím pověřený člen Rady. Z § 17b odst. 10 a 14 energetického zákona plyne, že Rada ERÚ je vedoucím kolektivním správním orgánem s rozhodovací pravomocí ve správním řízení. Rada má tedy rozhodovací oprávnění vrchnostenské povahy. To však samo o sobě není rozhodující. Veřejnoprávní povahu funkce člena Rady lze dovést především z povahy samotného ERÚ a institucionální nezávislosti tohoto orgánu (viz předchozí body). Mezi vládou a členem Rady ERÚ není pracovněprávní vztah. Vláda členy Rady ERÚ neřídí a řídit nesmí. Nesmí ani jakkoli jinak ovlivňovat jejich činnost. Důležité ale je též to, že zákon v § 17b energetického zákona určuje délku funkčního období člena Rady ERÚ, upravuje obsazování na základě jmenování, stanoví neslučitelnost funkce s jinými tam uvedenými veřejnými funkcemi a výdělečnými činnostmi, to vše za účelem zajištění nezávislosti a nestrannosti výkonu funkce.

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

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

[†] Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 6. 2020 ve věci C-378/19, *Prezident Slovenskej republiky*, ECLI:EU:C:2020:462. Rozsudek se vztahuje ještě ke směrnici 2009/72/ES: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/72/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o zrušení směrnice 2003/54/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 55-93). Tato směrnice byla nahrazena nyní platnou směrnicí 2019/944.

[32] Pravomoc přijmout přezkoumávané usnesení vlády plyne z § 17b odst. 2 energetického zákona, podle něhož členy Rady a jejího předsedu jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu. Funkční období členů Rady je 5 let. Podle § 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*. Odvolání je tedy podle § 17b odst. 7 energetického zákona založeno na podmínkách pevně stanovených zákonem, byť jde o kombinaci správního uvážení a neurčitých právních pojmů.

[33] Jmenováním do funkce člena Rady ERÚ získává jmenovaná osoba veřejné subjektivní právo na výkon veřejné funkce na dobu stanovenou zákonem. Tuto veřejnou funkci může pozbyt jen za podmínek stanovených zákonem. Procedura odvolání člena Rady chrání nejen toto veřejné subjektivní právo, ale též nezávislost úřadu samotného (srov. k tomu obecně POUPEROVÁ, cit. dílo, s. 222-223). Na zřetel je třeba vzít též shora rozvedené požadavky práva EU.

[34] Z uvedeného plyne, že odvoláním člena Rady dochází k přímému dotčení veřejných subjektivních práv. Procedura odvolání člena Rady ERÚ je procedurou veřejnoprávní, nikoli pracovněprávní, odvolání se stalo v oblasti veřejné správy.

[35] K podobnému závěru dospěl NSS též v rozsudku ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 As 41/2005-76, ve věci rozhodnutí předsedy vlády o odvolání Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, jakož i rozhodnutí o odvolání z funkce člena této Rady. Nyní posuzovaná situace se naproti tomu liší od případu odvolání ředitele Českého rozhlasu Radou Českého rozhlasu, kde NSS zdůraznil zcela převažující manažerskou povahu funkce ředitele a pracovněprávní povahu vztahu mezi ředitelem a Radou (viz rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS, body 24-38). NSS tehdy upozornil, že Český rozhlas má povahu veřejného ústavu, jehož Rada ve vztahu k řediteli nerozhoduje vrchnostensky; v oné věci tedy nerozhodovala o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, nýbrž svoji řídicí, dozorčí a kontrolní činnost zaměřovala pouze dovnitř Českého rozhlasu.

III. 1.2. *Posouzení, zda sporný úkon splňuje formální znaky rozhodnutí*

[36] Judikatura nenahlíží na rozhodnutí čistě materiálně, ale požaduje též splnění určitých formálních znaků rozhodnutí. Stěžovatel má proto pravdu, že předpokladem, aby na určitý akt bylo možno nahlížet jako na rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., je též nějaké formalizované řízení či alespoň formalizovaný postup, který aktu předchází (viz též bod [16] shora). Jak vysvětlil rozšířený senát, tato formální stránka se zpravidla projevuje **i)** předepsanou formalizovanou podobou úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; **ii)** skutečností, že úkon je vydáván formalizovaným postupem, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu; **iii)** dokumentací, která zachycuje průběh a výsledek postupu; **iv)** tím, že výsledný akt je oznamován účastníkům řízení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, čj. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, *výtka jako správní rozhodnutí*, body 78 a 79).

[37] Postup spojený se sporným usnesením vlády splňuje všechny tyto podmínky. Není ani pravda, že by tento aspekt městský soud ignoroval, jak tvrdí stěžovatel (srov. detailní výklad v bodě 21 napadeného usnesení). Městský soud zdůraznil, že v energetickém zákoně chybí podrobnější specifikace způsobu a procesu odvolání člena Rady z funkce. NSS k tomu doplňuje, že určitou proceduru přesto zákon zná: vláda nemá libovolnou možnost někoho odvolat, naopak jmenování či odvolání člena Rady musí formálně nejdříve navrhnout ministr průmyslu a obchodu (§ 17b odst. 2 věta první energetického zákona). Jakkoli v samotném textu usnesení vlády chybí

odůvodnění (nějaké důvody však stěžovatel získal v dopise předsedy vlády), základní znaky formalizovaného správního rozhodnutí posuzovaný akt nese (označení správního orgánu, označení rozhodnutí, výroky rozhodnutí). Odůvodnění přitom není nezbytným znakem správního rozhodnutí. K procesu stěžovatelova odvolání byla pořizována spisová dokumentace, což je další typický znak rozhodnutí pro účely § 65 s. ř. s.

[38] NSS tedy podobně jako městský soud uzavírá, že posuzované usnesení vlády je úkonem, který byl způsobilý zasáhnout veřejná subjektivní práva stěžovatele. Vláda při vydání usnesení vystupovala na základě § 17b odst. 7 a odst. 2 energetického zákona v pozici orgánu rozhodujícího v oblasti veřejné správy o veřejných subjektivních právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Vystupovala tedy jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Usnesení vlády tak má charakter rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelného správním soudem. Není aktem vlády jako ústavního orgánu, který správní soudy přezkoumávat nemohou.

[39] Proto NSS souhlasí se závěry městského soudu, že odvolání stěžovatele z funkce člena Rady ERÚ není nezákonným zásahem, ale rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Stěžovatel se pak ale samozřejmě nemohl proti rozhodnutí bránit zásahovou žalobou. Jak vysvětlil rozšířený senát, zásahová žaloba hraje „*rolí pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, *Olomoucký kraj*, bod 18). V nynějším případě nemá zásahová žaloba místo.

III. 2. Stěžovatel měl být poučen městským soudem o tom, že zvolil nesprávný žalobní typ

[40] V první otázce se tedy NSS plně shodl se závěry městského soudu. Naproti tomu však NSS nesouhlasí s tím, že stěžovateli nebylo třeba dát šanci změnit žalobní typ z původní žaloby zásahové na žalobu proti rozhodnutí.

[41] Městský soud neměl pochyby o tom, že stěžovatel koncipoval návrh jako žalobu zásahovou. Proto neodstraňoval rozpor mezi petitem a typem žaloby, kterým bylo třeba v této věci žalovat. Městský soud měl za to, že stěžovatele v tomto směru nemusel nijak poučovat.

[42] S tím však nelze souhlasit. Městský soud vyšel z dnes již překonané judikatury. Jak správně upozorňuje stěžovatel, judikatura v posledních letech reagovala na nesnáze se správným určením žalobního typu, které nezřídka vedou k čistě procesnímu neúspěchu žalobce či navrhovatele jen proto, že zvolili nesprávný žalobní či návrhový typ k ochraně svého práva. Z hlediska účinné soudní ochrany však není přijatelné, „*aby tíba nepřehlednosti žalobních typů působila v neprospěch jednotlivců*“ (náleze ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, bod 45).

[43] NSS proto ve své aktuální judikatuře opustil koncepci striktní neprostopnosti jednotlivých žalobních (návrhových) typů, resp. nemožnosti vyzvat žalobce ke změně žalobního (návrhového) typu. To výslovně potvrdil též Ústavní soud v cit. nálezu II. ÚS 2398/18, body 44-46. Stěžovatel proto nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ. A to nehledě na to, zda judikatura ohledně sporné otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. k povaze toho kterého úkonu se judikatura dosud nevyjádřila (usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, ve věci *Soublasý II*, bod 35).

[44] Městský soud proto měl poučit stěžovatele, že zvolil nesprávný žalobní typ a že může usnesení vlády napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. V dalším řízení městský

soud formou usnesení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 53 odst. 2 s. ř. s. stěžovatele poučí, že pokud žalobu nezmění, soud žalobu odmítne (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, bod 58).

[45] Samozřejmě platí, že vyzývat žalobce k úpravě žaloby z povahy věci není nutno, pokud je z okolností jasné, že žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně (neboť velmi dobře věděl, jaký žalobní typ zákon vyžaduje), popř. pokud odmítnutí „nesprávné“ žaloby nemůže způsobit žalobci újmu, neboť např. pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky nebo žalobce zároveň podal „správnou“ žalobu, která bude věcně projednána (usnesení rozšířeného senátu 1 As 436/2017, *Soublasý II*, bod 35). Nic takového ovšem v nynější věci NSS nevidí. Stěžovatel podal žalobu v právně poměrně komplikovaném případě, o kterém doposud správní soudy nerozhodovaly (proto též delší výklad v části **III. 1.** tohoto rozsudku). Nadto podáním ze dne 17. 9. 2020 stěžovatel výslovně požádal městský soud o případnou výzvu k úpravě žaloby, pokud by se soud neztotožnil se správností právní kvalifikace jako žaloby zásahové.

[46] Nutno dodat, že je nesprávná argumentace ERÚ jako osoby zúčastněné, podle níž změna žalobního typu je v každém případě zbytečná, neboť již uběhla lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí. Takovýto výklad by zcela vyprázdnil smysl poučení o nesprávné volbě žalobního typu. Včasnost eventuální žaloby proti rozhodnutí (pokud takto stěžovatel svou žalobu změnil) se hodnotí podle data podání původní žaloby, byť v „nesprávném“ žalobním typu.

[47] Co se týče polemiky ERÚ ohledně doplnění žalobních bodů, ani ta není namístě, neboť žaloba obsahuje plnohodnotné a konkrétní žalobní body, projednatelné v režimu žaloby proti rozhodnutí (třeba dodat, že uplatněné žalobní body mnohem lépe „sedí“ právě na žalobu proti rozhodnutí). Polemika ERÚ ohledně nemožnosti doplňovat žalobní body je proto povýtce akademická a nemá pro nynější věc žádný význam.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] NSS proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí. Městský soud především usnesením poučí stěžovatele, že zvolil nesprávný žalobní typ a že proti usnesení vlády se může bránit ne žalobou zásahovou, ale žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Současně městský soud bude jako se žalovanou jednat se správním orgánem, který je původcem rozhodnutí, a kterého také správně označuje stěžovatel jako žalovanou. Tímto správním orgánem je vláda, nikoli Úřad vlády (viz bod [14] výše). Úřad vlády byl zjevně omylem označen jako žalovaný právě až v napadeném usnesení městského soudu.

[49] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. února 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu