

**Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna (soudce zpravodaje), Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jana Wintra, o ústavní stížnosti stěžovatele Ing. Pavla Kodyma, zastoupeného JUDr. Kristiánem Lékem, advokátem, sídlem Seifertova 2919/12, Praha 3 - Žižkov, proti usnesení vlády ze dne 13. 12. 2023 č. j. 2307/23, kterým nebyl přijat návrh na jmenování stěžovatele předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, spojené s návrhem na zrušení zákona č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, za účasti vlády České republiky, jako účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost a návrh s ní spojený se odmítají.

Odůvodnění:

1. V této věci Ústavní soud připomíná, že ústavní stížnost je subsidiárním prostředkem ochrany základních práv a svobod. Ústavní soud též opakuje, že posouzení souladu vnitrostátního práva s právem Evropské unie náleží všem obecným soudům.

I. Popis věci

2. Stěžovatel ústavní stížností napadá jednak usnesení vlády ze dne 13. 12. 2023, kterým nebyl jmenován předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, jednak zákon č. 464/2023 Sb., kterým se mění a ruší některé zákony v souvislosti se zrušením Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Stěžovatel tvrdí, že vláda porušila stěžovatelovo právo na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Podle stěžovatele je zrušení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře v rozporu jak s principy demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), tak s právem Evropské unie (čl. 1 odst. 2 Ústavy).

3. Skutkové okolnosti nynějšího případu jsou následující. V roce 2017 vznikl Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře, který byl ústředním orgánem státní správy (§ 2 bod 15 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění do 31. 12. 2023). Prvním předsedou úřadu byl stěžovatel. Úřad bděl nad hospodářskou soutěží v oblasti železniční dopravy; zajišťoval, aby všichni dopravci mohli poskytovat své služby, pokud možno, za stejných soutěžních podmínek. Existenci tohoto typu úřadu předvídá unijní právo, jmenovitě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. 11. 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. L 343, 14. 12. 2012, s. 32-77). Jedním z mnoha požadavků vyplývajících z unijního práva je, aby vnitrostátní regulační orgán byl samostatný a nezávislý (srov. čl. 55 odst. 1 směrnice 2012/34/EU).

4. Ke dni 1. 1. 2024 byl Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře zrušen zákonem č. 464/2023 Sb. a jeho působnost přešla na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zrušení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře ovšem podle stěžovatele předcházely následující okolnosti.

5. V prosinci 2022 vyhlásilo Ministerstvo dopravy výběrové řízení na pozici předsedy Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře. Stěžovatel (dosavadní předseda tohoto úřadu) se přihlásil a uspěl. Ministerstvo dopravy proto vládě navrhlo, aby stěžovatele s účinností od 16. 2. 2023 opět jmenovala předsedou. Ovšem již 15. 2. 2023 stěžovateli (dle jeho tvrzení) zatelefonoval ministr dopravy Martin Kupka. Stěžovatele se měl zeptat, zda skutečně zaslal Evropské komisi dopis, v němž upozornil na problematický převod pozemků ve vlastnictví obchodní společnosti České dráhy, a. s., na Správu železnic, státní organizaci (prodejem pozemků v těsné blízkosti železničních stanic by České dráhy mohly snížit svůj dluh). Stěžovatel tuto skutečnost potvrdil. Krátce

poté jej ministr dopravy znovu kontaktoval a sdělil mu, že návrh na jeho jmenování vezme zpět. A tak se také stalo. O týden později vláda pověřila vedením úřadu jeho dosavadního místopředsedu a současně vzala na vědomí záměr ministra dopravy na zrušení úřadu. Působnost a pravomoc tohoto úřadu měl od ledna 2024 vykonávat Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

6. Stěžovatel nesouhlasil s postupem Ministerstva dopravy a vlády, obrátil se proto na Městský soud v Praze. Tento soud rozsudkem ze dne 23. 11. 2023 č. j. 6 A 71/2023-110 žalobě vyhověl a rozhodl, že zásah ministerstva spočívající ve stažení návrhu na jmenování stěžovatele předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře byl nezákonný. Městský soud dále ministerstvu přikázal, aby obnovilo stav před zásahem tím, že znovu předloží návrh na jmenování stěžovatele. Nicméně ani poté stěžovatel nebyl jmenován: ministerstvo sice předložilo návrh na jmenování vláde, vláda však usnesením návrh nepřijala.

II. Argumentace stěžovatele

7. A právě proti rozhodnutí, kterým vláda nepřijala návrh ministerstva dopravy na jmenování stěžovatele předsedou Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře, podává stěžovatel ústavní stížnost a současně navrhuje zrušení zákona č. 464/2023 Sb. Podle stěžovatele je postup vlády fakticky pokračováním snahy politické reprezentace zbavit se nepohodlné osoby, tj. stěžovatele. Stěžovatel se domnívá, že veškeré příkoří, kterého se mu nyní dostává, pramení z toho, že úřad pod jeho vedením poctivě plnil roli nezávislého regulátora na úseku železniční dopravy. Stěžovatel tak vidí ve zrušení úřadu a postupu ministra dopravy a vlády pokus o oslabení či odstranění nezávislosti regulátora trhu. Tímto postupem chce politická reprezentace zvýhodnit národního dopravce, společnost České dráhy a vyřešit nelehkou finanční situaci této obchodní společnosti.

8. Stěžovatel rozdělil svoji argumentaci do tří okruhů. Za prvé, ústavní stížnost je přípustná, neboť svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Přesah v nynější věci spočívá v nutnosti zrušit zákon, který založil rozpor s unijním právem. Podle směrnice 2012/34/EU musí členské státy zřídit samostatný a nezávislý vnitrostátní regulační subjekt pro železniční odvětví. Regulační subjekt je nezávislý jen tehdy, pokud je zajištěna jeho personální, organizační a funkční nezávislost. Ve vztahu k personální nezávislosti unijní právo vyžaduje, aby pravidla pro výběr osob do orgánů národního regulátora byla transparentní a aby tyto osoby nepodléhaly žádnému politickému či soukromému vlivu. Zrušení Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře a přesunutí jeho kompetencí pod Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je velmi problematické. Nyní tak v podstatě neexistuje žádný nezávislý regulátor. To je v rozporu s unijním právem. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a jeho nynější předseda nesplňují požadavek nezávislosti. Stěžovatel upozorňuje, že v důsledku neexistence skutečně nezávislého regulátora se otevřou "dveře" pro nezákonné postupy ve prospěch Českých drah a vůbec narušení hospodářské soutěže na trhu železniční dopravy.

9. Za druhé, nejmenování stěžovatele a zrušení úřadu rovněž porušilo stěžovatelovo právo na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Výše vylíčené okolnosti svědčí o svévolném postupu ministra dopravy s cílem zbavit se politicky nepohodlné osoby a instituce, a to na úkor závazků vyplývajících z unijního práva.

10. A konečně za třetí, napadený zákon je neústavní a je v rozporu s unijním právem. Stěžovatel kritizuje způsob, jakým byl zákon přijat; odporuje totiž principům demokratického právního státu (šlo o poslanecký návrh zákona, který neprošel standardním připomínkovým řízením; navíc jeho předkladatelem byl také ministr dopravy). Účelem napadeného zákona nebylo konsolidovat veřejné rozpočty (což se tvrdí v důvodové zprávě), nýbrž "zlikvidovat nezávislý a odborný dohled nad železničním trhem, jehož byl stěžovatel jako předseda garantem."

III. Průběh řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud uvádí, že v této věci nevyzval vládu jako účastníka řízení, aby se k věci vyjádřila. Opačný postup by byl s ohledem na ekonomii řízení zjevně bezúčelný, neboť nebyly splněny všechny předpoklady řízení před Ústavním soudem (viz část IV. níže).

12. Během nynějšího řízení obdržel Ústavní soud stanoviska od několika osob, které nejsou účastníky řízení ani vedlejšími účastníky řízení (odborová organizace při Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře; Transparency International - Česká republika, o.p.s.; Oživení, z.s.; RegioJet, a.s.; ALLRAIL asbl; Ing. Martin Kolovratník, člen Správní rady Správy železnic), jde o tzv. amici curiae. Zaslání těchto stanovisek avizoval stěžovatel již v ústavní stížnosti, ostatně všechna stanoviska stěžovatele podporují a argumentují ve prospěch projednání ústavní

stížnosti. Obdržená vyjádření Ústavní soud založil do spisu, dále k nim však nebude přihlížet ani je nebude zasílat stěžovateli k replice [shodný postup např. v usnesení ze dne 22. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20 (U 6/99 SbNU 485), Nouzový stav v době pandemie koronaviru, bod 15].

IV. Předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Protože v tomto řízení vystupuje vláda jako účastník řízení, Ústavní soud projednal ústavní stížnost v plénu [§ 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve spojení s rozhodnutím pléna Ústavního soudu o aťrahování působnosti ze dne 25. 3. 2014, č. Org. 24/14, publikováno pod č. 52/2014 Sb.].

14. Před posouzením projednávané věci Ústavní soud nejprve zkoumá, zda ústavní stížnost splňuje všechny procesní předpoklady a zda je přípustná. Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání ústavní stížnosti [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu], je zastoupen advokátem (§ 29 až 31 téhož zákona) a ve stížnosti uvedl všechny zákonné náležitosti (§ 34 odst. 1 téhož zákona). Stěžovatel však nevyčerpal všechny procesní prostředky k ochraně svých práv (§ 72 odst. 3 téhož zákona). Taková ústavní stížnost je proto nepřipustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu; k tomu více část IV. A. níže).

15. Stěžovatel si je právě uvedeného dobře vědom (srov. bod 16 ústavní stížnosti) a tvrdí, že v nynější věci je dána výjimka podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu, podle níž Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo (k tomu část IV. B. níže).

IV. A. K povinnosti vyčerpat všechny procesní prostředky ochrany práv

16. Ústavní soud již mnohokrát zdůraznil, že povinnost stěžovatelů vyčerpat procesní prostředky právní ochrany není samoúčelná. Vystihuje totiž subsidiární povahu ústavní stížnosti. Ústavní soud nemůže libovolně obcházet pořad práva, neboť obecné soudy musí dostat příležitost se vyjádřit ke všem argumentům s ústavněprávním významem, které stěžovatel vznesl. Konec konců také obecné soudy mohou a mají poskytovat účinnou ochranu základním právům a svobodám [srov. např. stanovisko pléna ze dne 4. 3. 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 38/14 (ST 38/72 SbNU 599), body 15, 16 a 25, nebo nálezy ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 3383/14 (N 163/82 SbNU 565), bod 17, a ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 1047/16 (N 249/83 SbNU 885), bod 17].

17. Pokud stěžovatel naznačuje, že Ústavní soud je jediným soudním orgánem, který mu může poskytnout ochranu jeho základních práv a svobod, mýlí se. Ústavní soud nemá monopol na ochranu základních práv a svobod. Tuto povinnost totiž mají všechny soudy (čl. 4 Ústavy). Stěžovatel ostatně v ústavní stížnosti předeslal, že se hodlá rovněž obrátit na správní soud. To nakonec také učinil, v současné době probíhá řízení o jeho žalobě proti vládě podané u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 10 A 17/2024 (Ústavní soud si tuto skutečnost telefonicky ověřil u městského soudu).

18. Pro přípustnost ústavní stížnosti nestačí pouhé uplatnění procesního prostředku ochrany práv. Ústavní soud zásadně není oprávněn zasahovat do řízení, které teprve probíhá a v němž stěžovatel ještě nevyčerpal všechny možnosti, jak se dobrat ochrany svých ústavně zaručených základních práv a svobod [stanovisko pléna ze dne 7. 3. 2023 sp. zn. Pl. ÚS-st. 58/23, bod 25]

19. Ústavní stížnost je proto prostředkem ochrany práv, který nastupuje až v okamžiku, kdy náprava uvnitř soustavy obecných soudů již není možná [srov. nálezy ze dne 13. 7. 2000 sp. zn. III. ÚS 117/2000 (N 111/19 SbNU 79)].

IV. B. K výjimce z povinnosti vyčerpat procesní prostředky ochrany práv

20. Stěžovatel se v této věci dovolává zákonné výjimky podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Tato výjimka vyžaduje, aby stěžovatel ústavní stížnost podal ve lhůtě jednoho roku, a aby stížnost svým významem podstatně přesahovala vlastní zájmy stěžovatele. První podmínka v této věci bezesporu dána je, druhá podmínka nikoli.

21. Výjimka ze zásady subsidiarity ústavní stížnosti se jako každá jiná výjimka vykládá restriktivně. K naplnění hypotézy § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu tu musí existovat silný veřejný zájem na tom, aby ústavní stížnost byla projednána. K použití výjimky dochází zejména tehdy, nelze-li od dalšího postupu ve věci, a to ani před obecnými soudy, očekávat efektivní ochranu ústavně zaručených práv stěžovatele, a také v případech, kdy je podstatný přesah odůvodněn potřebou zrušení neústavního právního předpisu. Na přesah vlastních zájmů stěžovatele je třeba usuzovat toliko z vnějších okolností, neboť ve fázi, kdy Ústavní soud řeší pouze otázku přípustnosti ústavní stížnosti, nepřísluší mu meritorně řešit důvodnost vznesených ústavněprávních námitek [nález ze dne 31. 7. 2018 sp. zn. III. ÚS 4071/17 (N 129/90 SbNU 139), bod 27].

22. Nyní stěžovatel v podstatě tvrdí, že napadený zákon je neústavní, protože je v rozporu s unijním právem, jmenovitě s požadavky nezávislosti regulačního subjektu zakotvenými v čl. 55 odst. 1 a 3 směrnice 2012/34/EU. Proto se stěžovatel obrátil rovnou na Ústavní soud.

23. Ústavní soud již opakovaně zdůraznil, že unijní právo není samostatným referenčním kritériem přezkumu ústavnosti českých právních předpisů a nemůže poskytovat výlučný základ pro derogaci právního předpisu pro neústavnost [takto již nálezy ze dne 8. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443, 154/2006 Sb.), Cukerné kvóty III, část VI.-A; ze dne 26. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 19/08 (N 201/51 SbNU 445; 446/2008 Sb.), Lisabon I, body 187 až 204; ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873, 257/2008 Sb.), Squeeze-out, bod 48; nejnověji nálezy ze dne 10. 7. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 3/16 (N 121/90 SbNU 39, 186/2018 Sb.), pravidlo desetinasobku pro družstevní záložny, bod 94, ze dne 14. 5. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 45/17 (N 76/94 SbNU 19, 161/2019 Sb.), Data Retention III, bod 54; nebo ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.), zákon o významné tržní síle, body 157 až 166].

24. V nynější věci je nesprávná již ústřední stěžovatelova teze, podle níž jen Ústavní soud může účinně posoudit soulad vnitrostátního zákona s unijním právem. Jak již Soudní dvůr Evropské unie opakovaně vysvětlil, rozpor vnitrostátního práva s právem unijním musí vyřešit každý soud členského státu Unie. Soudní dvůr také odmítl, aby vyřešení rozporu mezi vnitrostátním a unijním právem náleželo výlučně jednomu (soudnímu) orgánu (takto poprvé v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, 106/77, Simmenthal II, EU:C:1978:49, body 21 až 24, podobně např. rozsudky velkého senátu Soudního dvora EU ze dne 8. 9. 2010, C-409/06, Winner Wetten, EU:C:2010:503, bod 57, a ze dne 4. 12. 2018, C-378/18, An Garda Síochána, EU:C:2018:979, body 45 až 48).

25. Posouzení souladu vnitrostátního práva s unijním právem je tedy svou povahou decentralizované. Podle unijního práva nemá Ústavní soud při přezkumu souladu domácího práva s právem unijním nějakou privilegovanou pozici. Je úkolem všech obecných soudů, aby zajistily soulad českého práva s právem unijním, a to případně též pomocí systému předběžné otázky podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie [v judikatuře Ústavního soudu takto již usnesení ze dne 21. 2. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 19/04 nebo detailněji usnesení ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 12/08 (U 12/51 SbNU 823), body 31 násl.; v české doktríně k tomu srov. zejm. Bobek, M. - Bříza, P. - Hubková, P. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. 2. vyd. Praha: C. H. Beck 2022, s. 86 násl., podobně].

26. Jádrem ústavní stížnosti je, že zákon č. 464/2023 Sb. je v rozporu s právem unijním. Argumentace o rozporu s českým ústavním pořádkem je v podstatě druhořadá, toliko formální, doplňuje principiální argumentaci o nesouladu českého zákona s právem unijním. Pak ale z logiky věci nepřipadá do úvahy, aby byla na tuto věc použitelná výjimka podle § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a stěžovatel se mohl bránit rovnou u Ústavního soudu. Je tomu právě naopak, v nynější věci se stěžovatel musí bránit v řízení před správními soudy, které mají z pohledu unijního práva plnohodnotnou pravomoc k ochraně unijního práva před jeho (případným) porušením vnitrostátním zákonodárcem, včetně eventuální možnosti neaplikovat zákon pro jeho rozpor s právem unijním. Jak již ostatně Ústavní soud zmínil, sám stěžovatel takovou žalobu podle soudního řádu správního podal (viz bod 17 shora) a nic mu nebrání tam rozvíjet argumentaci, o kterou mu jde v prvé řadě, tedy rozpor českého práva s právem unijním.

V. Závěr

27. Ústavní soud proto uzavírá, že ústavní stížnost je nepřipustná, neboť stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky ochrany práv [§ 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu]. Protože Ústavní soud odmítl ústavní stížnost pro nepřipustnost, nemohl se blíže zabývat návrhem na zrušení zákona, neboť tento návrh sdílí osud ústavní stížnosti.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 27. března 2024

Josef Baxa v. r.
předseda Ústavního soudu