

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobce A. P. proti žalované Radě Ústavu pro studium totalitních režimů, se sídlem Siwiewcova 2428/2, 1300 00 Praha 3, o žalobě proti rozhodnutím žalované ze dne 9. dubna 2014, č. j. USTR 1-6/2014, bod 4, a ze dne 22. dubna 2014, č. j. USTR 1-8/2014,

t a k t o :

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhal zrušení výše označeného rozhodnutí žalované, kterým byl podle svého názoru nezákonně vyřazen z dalšího průběhu výběrového řízení na funkci ředitele Ústavu pro studium totalitních režimů. Napadeným usnesením ze dne 9. dubna 2014 žalovaná vyslovila, že do druhého kola volby postupují výhradně kandidáti Z. H. a M. B.; tím implicitně vyslovila, že ostatní kandidáti, včetně žalobce, jsou z další účasti na výběrovém řízení vyřazení. Po materiální stránce se tak jedná o správní rozhodnutí, neboť autoritativně mění, resp. ruší (určuje) žalobcovo veřejné subjektivní právo na přístup k veřejné funkci. Žaloba míří i proti rozhodnutí žalované ze dne 22. dubna 2014, jímž byl posléze do funkce jmenován jeden z žalobcových protikandidátů Z. H.

Ústav pro studium totalitních režimů je dle žalobce správním orgánem ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu, neboť vykonává působnost v oblasti veřejné správy; rozhodnutí Rady týkající se přístupu k veřejné funkci je tak rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, stejně jako rozhodnutí, jímž rektor nejmenoval uchazeče do funkce děkana fakulty (viz č. 2597/2012 Sb. NSS). Po zhodnocení kritérií analyzovaných v citovaném rozhodnutí NSS dospěl žalobce k závěru, že jmenování ředitele Ústavu je spíše aktem povahy veřejnoprávní. Ředitel, který stojí v čele Ústavu, je oprávněn požádat o svolání Rady, jmenuje a odvolává ředitele Archivu bezpečnostních složek po předchozím projednání s Radou, navrhuje Radě členy vědecké rady Ústavu. Ředitel je jako orgán nezávislý, byť je rovněž povinen vykonávat rozhodnutí Rady a Rada má právo ředitele odvolat. Žalobcovo přesvědčení o veřejnoprávní povaze napadeného jmenovacího aktu posiluje i nálezný Ústavního soudu publikovaný pod č. 160/2008 Sb., ve kterém Ústavní soud zdůraznil zvláštní postavení Ústavu, veřejný zájem na ochraně demokracie, jemuž má Ústav sloužit, a vysoké kvalifikační požadavky na členy Rady a ředitele Ústavu. O veřejnoprávním charakteru aktu svědčí přítomnost politických prvků (tj. týkajících se ochrany demokracie) a to, že ředitel Ústavu je jmenován prostřednictvím mechanismu, na jehož počátku je politická vůle (kreace Rady Ústavu).

Soud se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc projednat podanou žalobu a věcně o ní rozhodnout. Odpověď na tuto otázku se odvíjí od povahy napadených rozhodnutí, tedy od toho, zda jde o rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné [§ 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“)] a zda jimi bylo zasaženo do veřejného subjektivního práva žalobce (§ 2 s. ř. s.).

Kritéria pro určení charakteru rozhodnutí, jímž se určitá osoba „instaluje do funkce“ (respektive jímž je odvolávána, případně jímž jí je jmenování do funkce odmítnuto), vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku publikovaném pod č. 2597/2012 Sb. NSS. Shrnu zde i dosavadní judikaturu. Podle ní je například jmenování a odvolání generálního ředitele Českého rozhlasu Radou Českého rozhlasu aktem soukromoprávním (srov. č. 2484/2012 Sb. NSS): funkce ředitele má převažující manažerskou povahu a vztah mezi ředitelem a Radou je vztahem pracovněprávním. Český rozhlas je veřejným ústavem, jehož Rada nerozhoduje vrchnostensky, tedy o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, nýbrž svoji činnost řídící, kontrolní a dozorčí zaměřuje pouze dovnitř Českého rozhlasu. Naproti tomu odvolání vedoucího státního zástupce ministrem spravedlnosti, odvolání člena Rady pro rozhlasové a televizní vysílání předsedou vlády a konečně i odmítnutí rektora jmenovat uchazeče děkanem jsou akty veřejnoprávní povahy. U vedoucího státního zástupce je tomu tak proto, že ve vztahu mezi ním a ministrem převažují spíše prvky veřejnoprávní a vedoucí státní zástupce má významná rozhodovací oprávnění vrchnostenské povahy. Poměr mezi jím a ministrem se spíše blíží některému ze služebních poměrů (zde NSS odkázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Pellegrin proti Francii*, podle nějž je vždy třeba zkoumat, zda konkrétní zaměstnání obnáší i přímou či nepřímou účast na výkonu veřejné moci a na funkcích, jejichž posláním je ochrana obecných zájmů státu).

Aby mohl být jmenovací (odvolávací) akt považován za akt veřejnoprávní, muselo by podle NSS být jeho podstatným obsahem i něco jiného než jen instalace určité osoby do určité pracovněprávní pozice: jmenovací procedura by musela být součástí systému brzd a rovnovah směřujících k vyvážení moci uvnitř korporace. Vztah mezi rektorem a děkanem podrobil NSS analýze z hlediska těchto kritérií: mocenský význam funkce v rámci dané veřejnoprávní korporace; schopnost „rezistence“ dané funkce vůči jiným funkcím v rámci korporace; skutečnost, zda součástí okruhu úkolů vyplývajících z dané funkce je i výkon vrchnostenské činnosti. Děkan má v rámci veřejné vysoké školy klíčovou roli: jedná ve věcech fakulty, má rozsáhlá jmenovací a odvolávací oprávnění, navrhuje oprávnění vůči akademickému senátu fakulty i oprávnění rozhodovat ve věcech uchazečů o studium. Jeho funkce má významnou roli v systému dělby moci uvnitř vysoké školy: o tom svědčí kombinace zákonem stanoveného funkčního období a spolupůsobení dvou (tří) akademických orgánů při jmenování (odvolávání) děkana. Děkan není pouhým vysokým manažerem („provozním náměstkem rektora“), nýbrž je nadán vysokou mírou mocenské autonomie vůči jiným akademickým funkcionářům či orgánům. Jmenovací procedura děkana se odehrává ve sféře veřejné správy sloužící k uspokojování veřejných potřeb v oblasti vzdělávání.

Městský soud v této věci dospěl k závěru, že vztah mezi ředitelem Ústavu pro studium totalitních režimů a Radou Ústavu není vztahem veřejnoprávním; vyšel přitom z rozhodnutí NSS publikovaného pod č. 2484/2012 Sb. NSS, které se týkalo odvolání generálního ředitele Českého rozhlasu (závěry tohoto rozhodnutí nebyly nijak zpochybněny právě citovaným rozhodnutím č. 2597/2012 Sb. NSS).

Ačkoli Český rozhlas a Ústav pro studium totalitních režimů mají jinou právní formu (Český rozhlas je právnickou osobou, kdežto Ústav je organizační složkou státu), pojmově jde v obou případech o veřejný ústav, tj. souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. (Veřejný ústav nemusí mít nutně právní osobnost, naopak může být i organizační složkou – srov. Hendrych,

D. a kol.: Správní právo. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 110). Jak Český rozhlas, tak Ústav byly zřízeny proto, aby poskytovaly službu veřejnosti; u Ústavu je obsah této služby vymezen v § 4 zákona č. 181/2007 Sb., o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů (Ústav zkoumá dobu nesvobody a období komunistické totalitní moci, zpřístupňuje veřejnosti dokumenty vypovídající o těchto obdobích a zpřístupňuje výsledky své činnosti, převádí dokumenty do elektronické podoby, dokumentuje nacistické a komunistické zločiny apod.).

To, že Ústav při své činnosti sleduje veřejný zájem, však nevypovídá nic o tom, jaké prostředky – zda veřejnoprávní, nebo soukromoprávní – užívá Rada Ústavu při výkonu svých pravomocí. Stejně tak pro hodnocení povahy vztahu mezi Radou Ústavu a uchazečem o funkci ředitele Ústavu není významné, že členy Rady Ústavu volí a odvolává Senát Parlamentu (tedy že – jak to formuluje žaloba – je Rada kreována politickou vůlí) a že členství v Radě Ústavu je veřejnou funkcí. Ostatně i členy Rady Českého rozhlasu (kteří rovněž vykonávají veřejnou funkci) volí pro změnu Poslanecká sněmovna Parlamentu, což ale z Rady Českého rozhlasu ještě nedělá orgán veřejné správy, jak vyložil NSS v citovaném rozsudku. Prostřednictvím Rady Českého rozhlasu se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu činnosti tohoto veřejného ústavu; u Rady Ústavu zákon takto souhrnně neformuluje účel její existence, ale z výčtu jejích pravomocí v § 9 odst. 1 a 2 zákona č. 181/2007 Sb. je zřejmé, že Rada vykonává především odborné, organizační a ekonomické činnosti zaměřené dovnitř Ústavu:

- vytváří vědeckou koncepci Ústavu (stanoví metody pro naplňování úkolů Ústavu, schvaluje roční plán činnosti Ústavu) a může se sama podílet na získávání dokumentů (žádá vládu o diplomatickou podporu při získávání přístupu k dokumentům v archivech cizích států),
- zajišťuje interní fungování Ústavu (schvaluje organizační řád Ústavu a další vnitřní předpisy Ústavu, zřizuje vědeckou radu jako odborný poradní orgán ředitele pro badatelskou činnost Ústavu a na návrh ředitele jmenuje její členy a schvaluje její jednací řád),
- podílí se na ekonomickém řízení Ústavu (schvaluje podklady pro návrh rozpočtu a závěrečného účtu Ústavu).

Prostřednictvím Rady se uplatňuje i právo veřejnosti na kontrolu činnosti Ústavu, byť to zákon neříká explicitně (Rada schvaluje výroční zprávu o činnosti Ústavu a předkládá ji k projednání Senátu, a dále sleduje a vyhodnocuje zabezpečení přístupu k dokumentům a archiváliím uloženým v Archivu bezpečnostních složek a výsledky předkládá jednou ročně k projednání Senátu). Rada tedy ve své činnosti sleduje veřejný zájem (stejně jako Rada Českého rozhlasu, viz odstavec 33 rozhodnutí č. 2484/2012 Sb. NSS), ale žádnou z činností právě uvedených se nedotýká veřejných subjektivních práv jakéhokoli jednotlivce.

Z pravomocí Rady mimo shora uvedené zbývají už jen dvě další: podle § 9 odst. 1 písm. h) zákona č. 181/2007 Sb. Rada rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí Ústavu, podle § 9 odst. 1 písm. b) pak jmenuje a odvolává ředitele Ústavu a dohlíží na jeho činnost. V této věci není úkolem soudu hodnotit, zda by rozhodnutí Rady o odvolání proti rozhodnutí Ústavu mohlo být považováno za rozhodnutí správního orgánu (ze zákona samotného není zřejmé, o čem by samotný Ústav měl rozhodovat, čímž práv by se takové rozhodnutí týkalo a jakou povahu by měla dotčená práva); akt, jímž Rada jmenuje a odvolává ředitele Ústavu – a tedy i akt, jímž Rada nejmenuje ředitelem Ústavu zbylé uchazeče o funkci – však není rozhodnutím o veřejných subjektivních právech ředitele či uchazeče, ale pracovněprávním

úkonem, jímž je (nebo není) do funkce instalován vedoucí určité instituce (shodou okolností instituce, která má právní formu organizační složky).

Žalobce se dovolává svého subjektivního veřejného práva na přístup k veřejné funkci podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (*Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*); funkce ředitele Ústavu však podle soudu není veřejnou funkcí ve smyslu tohoto ustanovení. Ustanovení je třeba vykládat s ohledem na obsah celého článku 21, který zaručuje občanům správu věcí veřejných nebo podíl na ní. Činnost Ústavu je sice činností ve veřejném zájmu, ale z této poměrně široké kategorie činností se vyčleňuje jen užší skupina představující „správu věcí veřejných“. Pro veřejnou funkci je typické nejen to, že osoby jsou do funkce ustanovovány volbou či jmenováním a že funkce je prováděna ve veřejném zájmu, ale právě i to, že obsahem funkce je správa veřejných věcí a její nositel disponuje vrchnostenskými kompetencemi (srov. Wagnerová, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2012).

Samotné členství v Radě Ústavu označuje zákon č. 181/2007 Sb. ve svém § 10 za veřejnou funkci; tato klasifikace by se i doktrinárně dala zdůvodnit právě podílem Rady na kontrole činnosti Ústavu ze strany veřejnosti. Výběrem, jmenováním, nejmenováním či odvoláním ředitele Ústavu z jeho funkce však Rada nevystupuje jako správní orgán ve smyslu legislativní zkratky § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.: jedná jako zaměstnavatel, který rozhoduje o obsazení pracovního místa. I ze samotného výčtu pravomocí ředitele a jeho postavení v rámci Ústavu je patrné, že nejde o veřejnou funkci, a to ani při uplatnění kritérií vymezených v rozhodnutí č. 2597/2012 Sb. NSS.

Ředitel stojí v čele Ústavu. Přísluší mu zajišťovat zpracování podkladů pro všechny záležitosti, jež jsou v působnosti Rady, předkládat tyto záležitosti k projednání a rozhodnutí Radě a vykonávat rozhodnutí Rady, účastnit se jednání Rady a žádat o svolání jejího zasedání. Z jednorázových kompetencí pak ředitel navrhuje Radě ke jmenování členy vědecké rady a po projednání s Radou jmenuje a odvolává ředitele Archivu bezpečnostních složek. Ředitel je tedy především výkonným orgánem Rady, jeho pravomoci se uplatňují výlučně v součinnosti s Radou (buď Radě pouze „předkládá a navrhuje“, nebo i při vlastním rozhodování – jmenování a odvolání ředitele Archivu bezpečnostních složek – musí svůj návrh s Radou projednat). V rámci Ústavu, resp. vztahů mezi ředitelem a Radou, tedy nelze hovořit, slovy NSS, o systému brzd a rovnovah uvnitř instituce (jaký NSS spatřuje například ve vztahu rektor – děkan v rámci veřejné vysoké školy). Úloha ředitele je spíše manažerská, zákon nepojímá jeho funkci jako mocenské vyvážení pozice Rady: naopak je jasně stanoveno, že Rada je „nejvyšším orgánem Ústavu“ (§ 7 odst. 1 zákona č. 181/2007 Sb.) a ředitel nemá žádné významné samostatné pravomoci (slovy NSS „mocenskou autonomii“). Požadavek mocenské rezistence ředitele Ústavu vůči jiným osobám v systému státních institucí není zásadně nastolen (viz odstavec 52 rozhodnutí č. 2597/2012 Sb. NSS). Zákon neupravuje funkční období ředitele (to stanoví sama Rada); ředitele odvolává samotná Rada, bez součinnosti s jakýmkoli jiným orgánem; důvody odvolání ředitele zákon neupravuje ani v obecných rysech. V tom všem lze spatřovat zásadní rozdíl oproti postavení děkana, jehož funkce je v rámci veřejné vysoké školy „klíčová“ (viz zejména odstavce 68 a 70 rozhodnutí č. 2597/2012 Sb. NSS). Ředitel Ústavu sice jmenuje a odvolává ředitele Archivu bezpečnostních složek, který je správním úřadem; tato jeho pravomoc veřejnoprávního charakteru však není pro povahu jeho funkce určující (srov. odstavec 59 rozhodnutí č. 2597/2012 Sb. NSS), naopak v jeho činnosti převažují prosté manažerské prvky nijak nesouvisející se správou veřejných věcí ve smyslu shora popsaném.

Zřízení Ústavu tedy bylo vedeno veřejným zájmem na zkoumání období nesvobody a období komunistické totalitní moci, ale to samo o sobě neprokazuje převahu veřejnoprávních prvků ve vztazích mezi jednotlivými orgány Ústavu či při postupech

vedoucích k obsazování funkce ředitele Ústavu. Žalobcův odkaz na nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 160/2008 Sb. nepovažuje soud za přílehlavý; žalobou citované formulace Ústavního soudu, které mají prokazovat mimořádnost postavení Ústavu a speciální požadavky na jeho představitele, jsou spíše politickými proklamacemi, které nijak nevypovídají o soukromo- či veřejnoprávní povaze hodnocených vztahů.

Vztah mezi Radou Ústavu a uchazečem o funkci ředitele Ústavu je tedy vztahem soukromoprávním (srov. také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. ledna 2004 ve věci sp. zn. 21 Cdo 1860/2003, v němž NS posuzoval odvolání generálního ředitele České televize Radou České televize); Rada jako orgán jednající jménem zaměstnavatele by v něm měla postupovat v souladu s § 16 a § 30 zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb.). Má-li žalobce za to, že Rada při výběru ředitele porušila své zákonné povinnosti, může svůj spor předložit soudu v občanském soudním řízení.

Městský soud proto odmítl žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a poučil žalobce o možnosti podat žalobu k soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Městský soud v Praze v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle nějž nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

P o u č e n í :

- I. Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s. ř. s., a to ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto usnesení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.
- II. Žalobce může ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení podat žalobu k místně příslušnému okresnímu (obvodnímu) soudu, který je věcně příslušný rozhodnout jeho soukromoprávní spor (§ 46 odst. 2 s. ř. s.).
- III. Odmítl-li žalobu soud, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, protože šlo o věc, kterou soudy projednávají a rozhodují v občanském soudním řízení, a došla-li soudu příslušnému k občanskému soudnímu řízení do jednoho měsíce od právní moci usnesení žaloba v této věci, platí, že řízení o ní je u soudu zahájeno dnem, kdy soudu došla odmítnutá žaloba (§ 82 odst. 3 o. s. ř.).

V Praze dne 31. července 2014

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková