



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **JUDr. Z. N., Ph.D.**, proti žalovanému: **Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky**, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, o žalobě ze dne 18. 3. 2025 na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2025, čj. 15 A 32/2025-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“) podanou u Městského soudu v Praze domáhala ochrany proti vyškrtnutí ze seznamu rozhodců vedeného žalovaným – Rozhodčím soudem při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (dále též „rozhodčí soud“). Navrhovala, aby soud žalovanému zakázal v tomto jednání pokračovat a aby mu uložil obnovit stav před zásahem, tedy aby byla žalobkyně opět vedena jako rozhodce v seznamu rozhodců žalovaného.

[2] Městský soud v Praze shora označeným usnesením žalobu odmítl. Zabýval se povahou žalovaného a shledal, že při vyškrtnutí ze seznamu rozhodců nevystupoval jako

správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaný sice vykazuje znaky veřejné instituce, navzdory tomu jej však nelze považovat za správní orgán. Takový závěr nevyplývá ani z rozsudku ze dne 20. 2. 2019, čj. 6 As 282/2018-46. V něm se soud vyjádřil k tomu, zda je žalovaný povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Tento rozsudek se tedy zabýval otázkou postavení žalovaného ve vztahu k jeho povinnosti poskytovat veřejnosti informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, a nikoliv tím, zda se jedná o správní orgán dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud připustil, že žalovaný při vyřazení žalobkyně ze seznamu rozhodců rozhodoval v rámci organizace své činnosti, do níž spadalo též vedení seznamu rozhodců u něj působících. Takové rozhodování však není rozhodováním o veřejných subjektivních právech a povinnostech osob v rámci veřejné správy. V této věci tak není dána rozhodovací pravomoc správních soudů, a žalobu proto bylo nutno podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez věcného projednání odmítnout. Městský soud dodal, že od 1. 1. 2025 žalovaný již seznam rozhodců pro nové spory nevede a původní seznam slouží pouze pro spory zahájené do 31. 12. 2024. Podle městského soudu proto objektivně není možné uložit žalovanému, aby žalobkyni opět vedl v seznamu rozhodců. Usnesení městského soudu je v plném znění (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost. Předně nesouhlasila s tím, že žalovaný nevystupoval při vyškrtnutí ze seznamu rozhodců jako správní orgán. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, vyplývá, že za správní orgán lze považovat orgán splňující tyto podmínky: a) orgán moci výkonné či jiný typ orgánu vyjmenovaný v § 4 odst. 1 s. ř. s.; b) který je současně nadán pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech osob; c) a to v oblasti veřejné správy. Podle stěžovatelky žalovaný všechny tyto podmínky (znaky) naplňoval. Splnění první podmínky dovozovala stěžovatelka z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2019, čj. 6As 282/2018-46. K druhé a třetí podmínce pak uvedla, že vrchnostenské rozhodování o výkonu funkce rozhodce lze považovat za rozhodovací činnost v oblasti veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35). Právo působit jako rozhodce je zakotveno přímo v § 4 odst. 1 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů (dále též „zákon o rozhodčím řízení“). Pravomoc rozhodčího soudu jmenovat rozhodce pak pramení z § 19 odst. 4 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky (dále též „zákon č. 301/1992 Sb.“). Jmenování rozhodců je tedy pravomoc svěřena rozhodčímu soudu zákonem, v rámci které rozhoduje o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2010, čj. 2 As 24/2010-53). Již samotné vedení osoby v seznamu rozhodců je přímým projevem výkonu veřejné správy, jelikož samotná skutečnost, že je osoba vedena na seznamu rozhodců, představovala osvědčení ze strany rozhodčího soudu, který zapsané osobě umožnil prokázat svůj stav třetím osobám a současně umožnil výkon jejího veřejného subjektivního práva být rozhodcem. Na základě uvedeného je stěžovatelka názoru, že žalovaný splňuje všechny podmínky dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka dále akcentovala, že vyškrtnutí ze seznamu rozhodců má závažné dopady do výkonu samostatné profese rozhodce a zakládá nerovné a diskriminační zacházení, proti kterému musí být zajištěna účinná soudní ochrana. Konečně pak stěžovatelka nesouhlasila se závěrem

pokračování

městského soudu, že není objektivně možné odstranit zásah spočívající v ukončení evidence stěžovatelky v seznamu rozhodců vedeném rozhodčím soudem platným do 31. 12. 2024. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu projednání.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti písemné vyjádření, ve kterém se ztotožnil s důvody, pro které městský soud odmítl žalobu. Argumentace stěžovatelky týkající se povahy žalovaného jako správního orgánu a odkazovaná judikatura je v nyní projednávané věci nepřiléhavá, neboť se zabývala výlučně otázkou postavení žalovaného v souvislosti s jeho povinností poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný dále uvedl, že seznam rozhodců již na internetových stránkách žalovaného veden není a stěžovatelku tak do něj nelze zapsat zpět. Žalovaný sice po zrušení seznamu rozhodců k 1. 1. 2025 ještě dále seznam rozhodců vedených u rozhodčího soudu k 31. 12. 2024 zveřejňoval, činil tak však pouze pro účely řízení zahájených do dne zrušení tohoto seznamu. Od roku 2026 tento seznam již veden není. V současné době nejsou účastníci řízení omezeni ve výběru rozhodce žádným seznamem a strany mohou navrhnout jakéhokoli rozhodce, který splňuje podmínky pro tuto funkci. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Jádrem kasační stížnosti představuje nesouhlas stěžovatelky se závěrem městského soudu, že žalovaný nevystupoval při vyškrtnutí stěžovatelky ze seznamu rozhodců jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[6] Podle § 2 s. ř. s. je úkolem správních soudů chránit veřejná subjektivní práva fyzických i právnických osob, tedy „*práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy*“ (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2006, čj. 7 Aps 2/2005-42). Tuto ochranu mohou poskytnout pouze při splnění zákonných podmínek.

[7] Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o: a) *žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy* (správní orgán), b) *ochraně proti nečinnosti správního orgánu*, c) *ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu*.

[8] Výkladem § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Např. ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, dovodil, že za správní orgán lze považovat: 1) orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů uvedených v označené definici; 2) tento orgán musí rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; 3) a to v oblasti veřejné správy. Tyto znaky přitom musí být splněny kumulativně (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2010, čj. 2 As 95/2010-64, bod 11).

[9] Podle názoru Nejvyššího správního soudu městský soud východiska této judikatury respektoval. Správně se zaměřil na povahu činnosti žalovaného směřující vůči stěžovatelce

coby rozhodkyni. Dovodil, že žalovaný při vyškrtnutí stěžovatelky ze seznamu rozhodců nevystupoval jako správní orgán. Vedení seznamu rozhodců žalovaným nebylo výkonem veřejné správy, nýbrž vnitřní správou subjektu, jemuž byla zákonem svěřena pravomoc rozhodovat majetkové spory v rozhodčím řízení. Samotné zařazení osoby do tohoto seznamu se podle městského soudu neprojevovalo v jejích veřejných subjektivních právech; způsobilost být rozhodcem je dána zákonem o rozhodčím řízení, nikoli zápisem na seznam rozhodců.

[10] Stěžovatelka s uvedeným posouzením nesouhlasí. Je názoru, že žalovaný kumulativně naplňuje všechny znaky správního orgánu.

[11] Na podkladě argumentace stěžovatelky obsažené v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud neshledal důvod k přehodnocení uvedených závěrů městského soudu.

[12] Mezi stranami není sporné, že žalovaný není orgánem moci výkonné ani územního samosprávného celku. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1899/2008, žalovaný je právnickou osobou soukromého práva, byť se značně specifickým postavením a s výraznou veřejnoprávní ingerencí. Specifičnost jeho postavení dovodil i Nejvyšší správní soud, a to např. ve stěžovatelkou označeném rozsudku ze dne 20. 2. 2019, čj. 6 As 282/2018-46. Jeho závěry však stěžovatelka reflektuje pouze selektivně. Soustředí se výlučně na pasáže, v nichž Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaný je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, zcela však pomíjí bod 23 tohoto rozsudku. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že žalovaný „*není státním orgánem, ani územním samosprávným celkem či jeho orgánem, ani subjektem, jemuž zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.*“ V uvedeném rozsudku tedy Nejvyšší správní soud nedovodil, že by žalovaný byl správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud dovodil pouze to, že je povinným subjektem z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím. Lze dodat, že za povinné subjekty byly v judikatuře označeny i ryze obchodní společnosti (s rozhodujícím vlivem státu či jiné právnické osoby založené zákonem), tedy osoby, které z povahy věci nejsou správním orgánem (např. ČEZ, a. s. – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 1 As 39/2008-101; Budějovický Budvar, n. p. – náleží ÚS ze dne 2. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 618/14 atp.).

[13] Jako nepřipadné hodnotí Nejvyšší správní soud i úvahy stěžovatelky k dalším dvěma znakům správního orgánu. Stěžovatelka namítala, že právo působit jako rozhodce je zakotveno přímo v § 4 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, přičemž pravomoc rozhodčího soudu jmenovat rozhodce pramení z § 19 odst. 4 zákona č. 301/1992 Sb. Jmenování rozhodců je tedy dle stěžovatelky pravomoc svěřená rozhodčímu soudu zákonem, v rámci které rozhoduje o právech a povinnostech osob, tedy zda mohou vykonávat veřejnou funkci rozhodce u rozhodčího soudu. Činnost stálých rozhodčích soudů má přitom veřejnoprávní prvky, neboť tyto instituce vznikají nebo jsou aprobovány státem a neslouží pouze soukromým zájmům, ale zajišťují též veřejný zájem na existenci institucionální alternativy soudního řízení.

[14] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že otázku, zda bylo určitému subjektu svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, je třeba posuzovat s ohledem na povahu samotného rozhodování a

pokračování

charakter subjektivních veřejných práv, o nichž je rozhodováno (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2005, čj. 2 Aps 2/2005-43, a ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 199/2018-71, bod 9 a násl.).

[15] Přesně takto nahlížel na činnost žalovaného vůči stěžovatelce městský soud a dovodil, že vyškrtnutí ze seznamu rozhodců nelze považovat za rozhodování v oblasti veřejné správy, ale za pouhou vnitřní správu žalovaného, která má soukromoprávní povahu (bod 21 usnesení městského soudu). Nejvyšší správní soud s ním souhlasí.

[16] Pouze z toho, že zákon o rozhodčím řízení stanoví obecné osobní předpoklady, které musí rozhodce splňovat (zejména § 4 odst. 1 zákona o rozhodčím řízení, podle něhož může být rozhodcem občan České republiky, který je zletilý, bezúhonný a plně svéprávný), nelze dovodit, že žalovaný autoritativně rozhoduje o veřejných subjektivních právech v oblasti veřejné správy. Ani další stěžovatelkou označené ustanovení (§ 19 odst. 4 zákona č. 301/1992 Sb.) žalovanému nesvěřuje veřejnoprávní rozhodovací působnost, nýbrž mu pouze umožňuje, aby si v rámci své institucionální autonomie interně upravil personální a organizační otázky související s výkonem rozhodčí činnosti. V uvedeném ustanovení se totiž pouze uvádí, že způsob řízení a rozhodování, způsob jmenování rozhodců, jejich počet, organizační uspořádání rozhodčího soudu, sazebník odměn rozhodců, pravidla o nákladech řízení a další otázky související s činností rozhodčího soudu a jejím ekonomickým zajištěním upravuje Statut a Řád rozhodčího soudu. Uvedené ustanovení tedy zakládá oprávnění k vnitřní normotvorbě, nikoli k autoritativnímu rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Jde o typické zákonné zmocnění k vnitřní regulaci činnosti zvláštní právnické osoby, nikoli o delegaci veřejné správy ani o přenesení výkonu veřejné moci. Z logiky věci pak nelze oprávnění v uvedeném smyslu dovozovat ani z vnitřních předpisů. Ostatně z nich rovněž nevyplývá, že by žalovaný rozhodoval jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Jinak řečeno, ačkoliv zákon opravňuje žalovaného upravit svým statutem a řádem způsob jmenování rozhodců, tato zákonná úprava směřuje výlučně k organizaci vnitřního fungování právnické osoby soukromého práva. Jedná se o povahu soukromoprávní interní akt řízení v rámci jednoho subjektu soukromého práva, tj. stálého rozhodčího soudu, kterým je zajištěna jeho vnitřní organizace, nikoli o rozhodování veřejné moci (správního orgánu) o veřejných subjektivních právech třetích osob (k rozdílu mezi správou soukromou a veřejnou srov. v obecné rovině Skulová, S. a kol. Základy správní vědy. Brno: Masarykova univerzita, 2023, 3. doplněné a rozšířené vydání, s. 43–46). Uvedené konsekventně dopadá i na činnosti spojené s vedením seznamu rozhodců (vč. zapisování na seznam, vyškrtávání z něj atp.). I ty je třeba vidět jako interní akty činěné subjektem soukromého práva. Lze dodat, že zákon žalovanému vytvoření seznamu rozhodců neukládá (a ani mu nestanoví žádné veřejnoprávní povinnosti s tím spojené). Zákon mu dává pouhou možnost zřídit seznam rozhodců (§ 13 odst. 2 zákona o rozhodčím řízení). Ostatně i z tohoto důvodu mohl žalovaný od tvorby tohoto seznamu upustit; od 1. 1. 2025 již seznam nevede (o tom mezi účastníky není sporu).

[18] Na výše uvedeném nic nemění ani specifické postavení žalovaného. Žalovaný je právnickou osobou soukromého práva, avšak stát jeho existenci zákonem uznává a jeho činnost v určitém rozsahu právně reguluje. Samotné rozhodování o soukromoprávních sporech, tedy hlavní náplň činnosti žalovaného, pak nepochybně má přesah a děje se částečně

ve veřejném zájmu (k tomu srov. nálezy ÚS ze dne 20. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 329/08, ze dne 28. 1. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 49/10, ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, či ze dne 25. 7. 2012, sp. zn. I. ÚS 988/12, v nichž se Ústavní soud v obecné rovině zabývá ochrannou funkcí civilního procesu a jeho celospolečenským přesahem). Tento obecný veřejný přesah však sám o sobě neznamená, že každý úkon žalovaného má povahu výkonu veřejné správy. Pro posouzení pravomoci správních soudů je rozhodující povaha konkrétního jednání vůči stěžovateli.

[19] Podstatné není ani to, že se v činnosti žalovaného mohou vyskytovat i veřejnoprávní prvky. Existence dílčích veřejnoprávních prvků je ostatně běžná i v jiných právních vztazích, které si přesto zachovávají soukromoprávní povahu. Tuto obecnou úvahu lze ilustrovat například na pracovním právu. V tomto ohledu lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 182/05, podle něhož *„samo pracovní právo je považováno odbornou naukou za právní odvětví, které zahrnuje část práva soukromého i část práva veřejného, a je tak odvětvím na jejich pomezí [...]. Pracovněprávní vztahy jsou tak založeny na vzájemném prolnutí soukromoprávních a veřejnoprávních aspektů; nelze ovšem jednoznačně tvrdit, že se jedná pouze o vztahy soukromoprávní. [...] Na druhé straně pouze z existence určitých veřejnoprávních prvků v právních vztazích, které jsou předmětem hodnocení, zda je lze považovat za pracovněprávní či nikoli, nelze dovozovat, že dotyčné vztahy pracovněprávními nejsou.“* Obdobně ani v nyní projednávané věci nelze z pouhé existence veřejnoprávních prvků v úpravě stálých rozhodčích soudů na úrovni zákona dovozovat, že vedení seznamu rozhodců, včetně vyškrtnutí osoby z tohoto seznamu, je výkonem veřejné správy.

[20] Skutečnost, že osoba vedená v seznamu rozhodců může svůj zápis využívat jako informaci vůči třetím osobám, na uvedeném závěru nic nemění. Takový význam zápisu není totožný s veřejným subjektivním právem na zápis do seznamu rozhodců nebo na setrvání v něm. Zápis na seznam, jeho vedení ani vyškrtnutí z něj jsou interními organizačními úkony žalovaného, nikoli autoritativním rozhodováním o veřejných subjektivních právech jednotlivce. Rozhodující je, zda žalovaný při vedení seznamu disponuje veřejnoprávní pravomocí jednostranně zasahovat do právní sféry jednotlivce. Taková pravomoc mu však v tomto konkrétním případě svěřena není.

[21] Co se pak týče poukazu stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2010, čj. 2 As 24/2010-53, v něm soud podal obsáhlé vymezení pojmu veřejná správa, při kterém zmínil i stěžovatelkou akcentované negativní vymezení veřejné správy, a mj. uvedl, že: *„Veřejná správa je ústředním pojmem správního práva, přesto neexistuje vyčerpávající a všeobsahující definice tohoto pojmu. Lze poukázat na doktrinální názor, podle něhož: „Správa společnosti, správa státu jako celku i jeho jednotlivých územních jednotek, jako složek územní organizace státu, tzn. správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci, přičemž se tato správa souhrnně označuje pojmem veřejná správa. Veřejná správa se tak člení na, resp. v sobě zahrnuje, jednak tzv. státní správu a jednak tzv. samosprávu.“ (Průcha, Petr: Správní právo. Obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, str. 46). Z podané definice, jakkoliv v ní lze spatřit prvky tautologie, je zřetelné, že jedním z definičních znaků veřejné správy je skutečnost, že jde o projev realizace výkonné moci ve státě.“*

pokračování

[22] Uvedená východiska pak přenesl na danou věc (ve které bylo sporné, zda rozhodnutí soudu dle § 11 odst. 4 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, je přezkoumatelné ve správním soudnictví) a dovodil, že konkursní řízení je zvláštním typem občanského soudního řízení, tedy výkonem moci soudní, nikoliv veřejné správy, a proto nepotvrzení zvolených členů věřitelského výboru dle označeného ustanovení není přezkoumatelné ve správním soudnictví. Z uvedeného rozsudku přitom nelze ani náznakem dovodit, že by žalovaná při vedení seznamu rozhodců vystupovala jako správní orgán. To nelze dovodit ani z žádného jiného stěžovatelkou označeného rozsudku.

[23] Stěžovatelka dále namítá, že postupem žalovaného jí byl znemožněn výkon funkce rozhodce, která je svou povahou funkcí veřejnou.

[24] Podle odborné literatury je pod pojem „veřejná funkce“ nutno řadit *„pozice ve všech státních orgánech (jak volených, tak nevolených). Týká se tedy orgánů zákonodárné, výkonné i soudní moci, jakož i orgánů, které nelze z hlediska systematiky Ústavy pod uvedené tři složky státní moci zařadit, tedy pozice v Nejvyšším kontrolním úřadu či České národní bance. Zároveň pojem „veřejná funkce“ zahrnuje i pozice v samosprávě, a to jak v orgánech samosprávy územní (krajské, obecní), tak i profesní či zájmové samosprávy. Právo podílet se na správě věcí veřejných se tudíž nevycerpává pouze volebním právem (aktivním či pasivním), či právem hlasovat v referendu, ale zahrnuje rovný přístup k veřejným funkcím obecně“* (čl. 21 odst. 4 In: Faisal Husseini, Michal Bartoň, Marian Kokeš, Martin Kopa a kol. *Listina základních práv a svobod*, komentář, 1. vydání, 1. aktualizace, 2021). Obdobně právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny tedy dopadá pouze na funkce, které mají povahu funkcí veřejných, tedy funkcí konstituovaných veřejným právem a spojených s výkonem veřejné moci nebo veřejné správy.

[25] V tomto ohledu může být inspirativní judikatura Ústavního soudu. Ten v nálezu ze dne 15. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 174/02, mj. uvedl, že žalovaný *„není orgánem veřejné moci [...] jeho moc není delegována svrchovanou mocí státu, ale pochází od soukromé vlastní moci stran určovat si svůj osud [...] Charakter rozhodčí činnosti je založen smlouvou delegující vůli stran a její výsledek je kvalifikovanou formou závazku a jako takový je též závazný. Rozhodce nenalézá právo, ale tvoří (eventuálně napevno staví, vyjasňuje, tedy narovnává) závazkový vztah v zastoupení stran. Jeho moc tedy není delegovaná svrchovanou mocí státu, ale pochází od soukromé vlastní moci stran určovat si svůj osud“*.

[26] Na uvedený nálezn pak navázal Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 1. 2009, Pl. ÚS 37/08, v němž se podrobně zabýval odlišnostmi mezi rozhodčím a soudním řízením, přičemž dospěl mj. k závěru, že *„zatímco soudní řízení je vedeno nezávislými soudci, začleněnými do institucionálně vybudované struktury soudní soustavy (čl. 82, čl. 91 Ústavy) na základě jmenování prezidentem republiky bez časového omezení (čl. 93 odst. 1 Ústavy), k rozhodčímu řízení jsou povoláni ad hoc rozhodci jakožto soukromé osoby, určené zásadně dohodou účastníků sporu“*. Současně dodal, že zatímco soudní řízení je jakožto ústavně založená moc bezpochyby mocí veřejnou, rozhodčí řízení nenastupuje automaticky (tj. ústavně, resp. veřejnoprávně), ale na základě soukromé dohody účastníků konkrétního soukromoprávního sporu, a představuje proto soukromý odklon od soudního řízení.

[27] K otázce povahy funkce rozhodce, resp. posouzení, zda je funkce rozhodce funkcí veřejnou, lze odkázat rovněž na nálezn Ústavního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. III. ÚS

32/06, ve kterém se Ústavní soud zabýval povahou rozhodčího řízení. Ústavní soud v něm mj. uvedl, že „pro posouzení povahy rozhodčího řízení je významným spolupůsobením vůle stran podřídit spor řešení před rozhodcem a vůle státu propůjčit rozhodčímu řízení obdobné účinky jako má rozhodnutí soudu. Rozhodčí řízení tím představuje procesní institut *sui generis*, který má na jedné straně svůj původ v dohodě stran a na straně druhé čerpá své jurisdikční účinky z civilního práva. Nestojí tedy mimo právní systém; musí zde být právní řád, který určuje podmínky jeho konání (zejména náležitosti rozhodčí smlouvy), základní zásady procesu, jakož i účinky v něm vydaného rozhodčího nálezu. Není-li však rozhodčí řízení v právu zakotveno jako obligatorní, je namíste přisvědčit názoru, z něhož vychází i výše zmíněné usnesení sp. zn. IV. ÚS 174/02, že převažují znaky smluvní doktríny nad jurisdikční.“

[28] Z uvedené judikatury tedy vyplývá, že pravomoc rozhodců (a návazně rozhodčího soudu) není státem delegovanou veřejnou mocí, ale je odvozena od rozhodčí smlouvy, popř. rozhodčí doložky. Rozhodci působící u žalovaného rozhodují soukromoprávní spory na základě soukromoprávního zmocnění stran. Nelze tak tvrdit, že pravomoc rozhodnout spor je rozhodcům přiznána zákonem. Tato pravomoc ve smyslu výše uvedených závěrů Ústavního soudu pochází od stran, které si k řešení svého sporu svobodně zvolí rozhodce (shodně i rozsudek NS ze dne 7. 5. 2026, sp. zn. 23 Cdo 2523/2024, bod 41). Zákon pak tento postup pouze aprobuje a poskytuje pro něj právní rámec. Taková metoda regulace je soukromému právu vlastní a typickou [viz Pelikánová I, Pelikán R. § 1 Předmět úpravy a její základní zásady. In: Švestka, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I (§ 1 až 654)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014, s.14-16].

[29] Z uvedených důvodů nelze na postavení rozhodce stálého rozhodčího soudu aplikovat ústavní záruky rovného přístupu k veřejným funkcím. Takový požadavek nelze dovodit ani z Listiny. Ostatně ta negarantuje právo na výkon veřejné funkce jako takové, nýbrž právo na rovné zacházení při tomto přístupu (čl. 21 odst. 4 In: Faisal Husseini, Michal Bartoň, Marian Kokeš, Martin Kopa a kol. *Listina základních práv a svobod*, komentář, 1. vydání, 1. aktualizace, 2021). Výše uvedené přiměřeně platí i pro tvrzené porušení zákazu diskriminace, resp. zákona č. 198/2008 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací. K obecně koncipovanému poukazu na údajně jiný postup žalovaného vůči jinému rozhodci pak soud odkazuje na výše uvedené a dodává, že stěžovatelka netvrdila, natož aby dokládala, že by postup žalovaného ve vztahu k jinému rozhodci byl postupem správního orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Obecně tvrdila, že vůči němu postupoval žalovaný vstřícněji, jak již však soud uvedl výše, stěžejní je, zda žalovaný vystupoval jako správní orgán. Jen pokud by takto vystupoval, mohl by soud posoudit, zda dodržel i ve vztahu ke stěžovateli zásady správního řízení (vč. zásady rovnosti, legitimního očekávání atp.).

[30] S ohledem na výše citovanou judikaturu Ústavního soudu a rekapitulované doktrinální závěry není přiléhavý poukaz stěžovatelky na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, či ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197. V nich se soud zabýval jmenováním soudců, resp. související otázkou postavení prezidenta republiky a charakteru jeho pravomocí při jmenování soudců. Nejvyšší správní soud výše aplikoval obecná východiska těchto rozsudků. Pokud však jde o jejich konkrétní závěry, Nejvyšší správní soud v nich dovodil, že v případě prezidenta republiky je jmenování soudců výslovně upraveno ústavním pořádkem, zakládá vznik veřejné funkce soudce a vytváří dotčené osobě specifický veřejnoprávní status s ústavně garantovanými důsledky. Jde o

pokračování

rozhodování uskutečňované v oblasti veřejné správy, jež bezprostředně zasahuje do veřejnoprávního postavení jednotlivce. Výkon funkce rozhodce rozhodčího soudu však takto upraven není. Soudní řízení je vedeno nezávislými soudci, začleněnými do institucionálně vybudované struktury soudní soustavy (čl. 82, čl. 91 Ústavy) na základě jmenování prezidentem republiky bez časového omezení (čl. 93 odst. 1 Ústavy). K rozhodčímu řízení jsou však povoláni rozhodci jakožto soukromé osoby, určené dohodou účastníků sporu, bez níž nelze spor v rozhodčím řízení projednat. V rozhodčím řízení tak převažují znaky smluvní doktríny (usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 37/08 a náleze ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. III. ÚS 32/06). Z obdobných důvodů není na danou věc aplikovatelná ani další judikatura, která vychází z obdobných principů jako u jmenování soudců – např. jmenování státních zástupců (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 6 As 199/2018-71).

[31] Na danou věc naopak přiléhá nedávný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 5. 2026, sp. zn. 23 Cdo 2523/2024, týkající se tzv. pravidla exkluzivity rozhodců stálého rozhodčího soudu. Nejvyšší soud v něm vyšel z toho, že rozhodčí řízení, byť má zákonnou základnu a rozhodčí nález má účinky pravomocného soudního rozhodnutí, nenastupuje veřejnoprávně, nýbrž na základě soukromoprávní dohody účastníků konkrétního majetkového vztahu, a představuje proto soukromý odklon od soudního řízení. Tyto závěry se podle Nejvyššího soudu uplatní nejen pro rozhodce, ale i pro stálé rozhodčí soudy; za výkon veřejné moci proto nelze bez dalšího považovat ani jejich činnost při rozhodování majetkových sporů, byť byly zřízeny zákonem za účelem rozhodování těchto sporů nezávislými a nestrannými rozhodci (srov. body 41 až 45 citovaného rozsudku). Nejvyšší soud dále uvedl, že ani zákonem upravená možnost stálého rozhodčího soudu vydávat statuty a řády, určit způsob jmenování rozhodců a vést za tím účelem seznam rozhodců nemění soukromoprávní povahu této činnosti; zákon navíc nestanoví žádné zvláštní podmínky ani povinnosti v souvislosti se zápisem rozhodce na seznam vedený stálým rozhodčím soudem (srov. body 48 a 87 citovaného rozsudku).

[32] Nezákonnost usnesení o odmítnutí žaloby nelze dovodit ani na základě stěžovatelkou označených čl. 13 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z uvedených článků vyplývá právo na účinné opravné prostředky (čl. 13) a zákaz diskriminace (čl. 14) a nikoliv nutnost posouzení dané žaloby v režimu správního soudnictví. Soud zdůrazňuje, že z ústavněprávního hlediska je nerozhodné, zda se účastníkovi řízení dostane soudní ochrany „v soustavě soudů rozhodujících v občanském soudním řízení či soudy ve správním soudnictví, [...] neboť rozhraničení veřejného a soukromého práva je záležitostí práva jednoduchého, nikoliv základních lidských práv a svobod (hmotných či procesních). Ta mohou být stejně dobře ochráněna nebo opomíjena jak civilní, tak i správní větví českého soudnictví“ (náleze Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 120/06). Obdobně se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 11/08, v němž konstatoval, že „Listinou garantované právo na soudní ochranu Ústavní soud vykládá materiálně, tedy v tom smyslu, že záleží na faktickém naplnění jeho obsahu, a je vedlejší, zda reálně je ochrana poskytována soudy na úseku soudnictví občanskoprávního či správního. Dobrodiní soudního přezkumu musí být nicméně zachováno.“ Výše již soud popsal, jak Ústavní soud nahlíží na postavení žalovaného. Úmluva přitom zaručuje existenci účinné právní ochrany, nikoli konkrétní typ soudního řízení, v němž má být ochrana poskytována. Požadavek účinného prostředku nápravy nemůže prolomit

zákonně vymezení pravomoci správních soudů ani rozšířit jejich působnost na vztahy, které nespádají do oblasti veřejné správy. Totéž platí i pro tvrzené porušení zákazu diskriminace.

[33] Závěrečnou námitkou stěžovatelka brojí proti závěru městského soudu, který dovodil, že od 1. 1. 2025 již není objektivně možné uložit žalovanému povinnost obnovit stav před tvrzeným zásahem, neboť žalovaný s účinností od 1. 1. 2025 zrušil seznam rozhodců a výběr rozhodců již není vázán na žádný seznam.

[34] Nejvyšší správní soud především konstatuje, že závěr městského soudu o objektivní nemožnosti uložit žalovanému povinnost obnovit stav před tvrzeným zásahem nebyl nosným důvodem pro odmítnutí žaloby, nýbrž důvodem podpůrným. Městský soud založil své rozhodnutí primárně na závěru o nedostatku pravomoci správních soudů, neboť žalovaný při vyškrtnutí stěžovatelky ze seznamu rozhodců nevystupoval jako správní orgán (viz výše). I kdyby tedy Nejvyšší správní soud přisvědčil tvrzení stěžovatelky, že seznam rozhodců fakticky nadále existuje či má určitý význam pro výběr rozhodců, nemohlo by to vést ke změně výsledku řízení, neboť základní překážkou žaloby zůstává absence zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly; vyjádření žalovaného bylo sepsáno jeho statutárním orgánem, tj. předsedou (osobou s právnickým vzděláním), a nebylo proto třeba právní zastoupení advokátem.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 2. července 2026

Tomáš Foltas
předseda senátu