

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., v právní věci

žalobců: a) **V. Z.**
zastoupená obecným zmocněncem P. Z.
b) **P. Z.**
zastoupený advokátkou JUDr. Gabrielou Brůžickovou
sídlem Vachova 43/5, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Domov pro seniory Foltýnova, příspěvková organizace, IČO 70887055**
sídlem Foltýnova 1008/21, 635 00 Brno

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v neumožnění přístupu žalobci b) do domova se zvláštním režimem za žalobkyní a) žalovaným ve stejném rozsahu jako ostatním návštěvníkům klientů žalovaného

takto:

- I. Žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Žalobou ze dne 6. 5. 2022 žalobci brojili proti shora označenému zásahu žalovaného. Uvedli, že jsou ve stavu manželském již bezmála 55 let. Žili spolu ve společné domácnosti až do roku 2013, kdy byla žalobkyně a) umístěna do Domova pro seniory Kociánka, příspěvková organizace. Do této doby žalobce b) zabezpečoval celodenní péči o žalobkyni a) v rámci jejího onemocnění. Stav žalobkyně a) je dlouhodobý a nevyléčitelný, není již naděje na jeho zlepšení. Je žádoucí její trvalé umístění v domově se zvláštním režimem, specializovaným na péči o takto nemocné. Z důvodu dlouhotrvajících a opakujících se konfliktů mezi žalobcem b) a Domovem pro seniory Kociánka byla žalobkyni a) nabídnuta možnost přemístění. Této možnosti žalobkyně a) využila a přemístila se k žalovanému, s nímž dne 20. 3. 2019 uzavřela *smlouvu o poskytnutí sociální služby č. 4/2019*. Předmětem smlouvy bylo sjednání podmínek, za kterých bude žalobkyni a) poskytována sociální služba – domov se zvláštním režimem. Podmínkou pro to, aby byla žalobkyně a) do Domova pro seniory Foltýnova umístěna, bylo podepsání *Ujednání o spolupráci o péči o paní V. Z. a o pravidlech chování jejího manžela p. P. Z. při jeho návštěvě manželky v Domově pro seniory Foltýnova* (dále též „*ujednání o spolupráci*“) dne 6. 3. 2019, tedy dva týdny před uzavřením smlouvy o poskytnutí sociální služby. Jedním z bodů ujednání bylo i ustanovení, že žalobce b) bude žalobkyni a) navštěvovat pouze v přesně stanovených hodinách, a to od 15:00 hod. do 16:30 hod.; v jinou dobu nemá do domova ani

k němu náležejících venkovních prostor vstup dovolen. Současně bylo smluvno, že pokud budou návštěvy žalobce b) probíhat v klidu a bez konfliktů, lze se domlouvat na rozšíření návštěvní doby. Dle domovního řádu domova se zvláštním režimem může rodina či známí za klientem přijít na návštěvu kdykoliv během dne. Tento režim však pro žalobce b) neplatí.

2. Dva měsíce po přemístění žalobkyně a) k žalovanému požádal žalobce b) podáním ze dne 9. 5. 2019 o rozšíření doby návštěv. V reakci na to žalovaný přípisem ze dne 15. 5. 2019 žalobci b) sdělil, že se prodlužuje možnost návštěv o 30 minut, a to od 15:00 hod do 17:00 hod. Žalobce b) se pokoušel omezení návštěv zvrátit i podáním ze dne 6. 5. 2020, to však trvá dodnes. Žalovaný opírá rozhodnutí o omezení návštěv o skutečnost, že jeho smluvním klientem je žalobkyně a), která jediná může rozhodnout, že se má omezení návštěv zrušit. Žalobkyně a) však nebyla stranou ujednání o spolupráci. Takové ujednání lze nepochybně zrušit rovněž na základě dohody mezi žalovaným a žalobcem b). Navíc z potvrzení o skutečnostech známých ze spisu notáře ze dne 13. 12. 2019 plyne, že s žalobkyní a) již nelze žádným způsobem komunikovat a posoudit jakoukoli její vůli. Žalobci b) vzhledem k tomu není zřejmé, jak mohl žalovaný posoudit vůli žalobkyně a), pokud prohlásil, že tato si nepřeje prodloužit návštěvy žalobce b). Stejně tak není možné, aby žalobkyně a) sama rozhodla, že chce zrušit omezení návštěv žalobce b). V mezidobí Městský soud v Brně rozhodl výrokem I. rozsudku ze dne 5. 10. 2021, č. j. 83 Nc 907/2020-159, o omezení žalobkyně a) ve svéprávnosti na dobu pěti let tak, že není způsobilá činit žádná právní jednání s výjimkou jednání v běžných záležitostech každodenního života, výrokem II. pak jmenoval jejím opatrovníkem statutární město Brno. Proti výroku II. bylo podáno odvolání [pozn. soudu: řízení o odvolání je zdejším soudem vedeno pod sp. zn. 14 Co 4/2022 a dosud nebylo skončeno].
3. Žalobkyně a) před umístěním do Domova pro seniory Kociánka udělila žalobci b) generální plnou moc pro zastupování v plném rozsahu a bez jakéhokoli omezení k veškerým právním úkonům jejím jménem. Tato plná moc, udělená na dobu neurčitou a s úředně ověřenými podpisy, byla vyhotovena ve více verzích. Vedle ní byly současně uděleny speciální plné moci pro jednání s Domovem pro seniory Kociánka a s Domovem pro seniory Věstonická. Tuto plnou moc ze dne 2. 3. 2013 žalobce b) zaslal spolu s podáním ze dne 13. 4. 2022 žalovanému a, jednáje za žalobkyni a), jej požádal o zrušení veškerého omezení návštěv. Přípisem ze dne 22. 4. 2022 však žalovaný sdělil, že doba návštěv u žalobkyně a) zůstává pro žalobce b) neměnná.
4. Na základě uvedených skutečností mají žalobci za to, že byli zkráceni na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu. V důsledku přípisu ze dne 22. 4. 2022 bylo žalobkyni a) znemožněno stýkat se se svou rodinou, tedy se svým manželem – žalobcem b), který je jedinou osobou, která ji u žalovaného navštěvuje. Rovněž žalobci b) není dána možnost stýkat se se svou manželkou – žalobkyní a). Je jim tak znemožněno udržovat přirozené rodinné vztahy. Jedinou možností je realizovat je v rámci ústavu poskytující sociální služby.
5. Pokud jde o povahu činnosti žalovaného, žalobci poukázali na zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, který upravuje též výkon veřejné správy v oblasti sociálních služeb, přičemž zde mají působnost i obce. Správou v obecném slova smyslu se rozumí lidská činnost sledující záměrně určitý cíl. Správu lze dělit na správu soukromou, tj. správu vykonávanou subjektem ze své vlastní vůle a ve svůj vlastní prospěch a veřejnou, tj. správu vykonávanou subjektem jako povinnost uloženou mu právní normou. Mezi správní

orgány přitom podle § 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), patří i právnické osoby, jestliže jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Jak plyne ze zřizovací listiny žalovaného ze dne 28. 12. 2000, statutární město Brno zřídilo žalovaného k poskytování služeb sociální péče. Statutárním orgánem žalovaného je ředitel jmenovaný zřizovatelem. Statutární orgán žalovaného je povinen zpracovat vnitřní pravidla zajištění poskytované sociální služby. Ředitelka žalovaného PhDr. K. B. omezila návštěvy žalobce b) u žalobkyně a) na základě ujednání o spolupráci ze dne 6. 3. 2019. Následně se žalobce b) pokoušel o revizi tohoto omezení. Ředitelka žalovaného Ing. B. však naposledy přípisem ze dne 22. 4. 2022 sdělila, že doba návštěv zůstane omezena tak, jako tomu bylo doposud. Zcela tak ignorovala skutečnost, že jí byla předložena plná moc ze dne 2. 3. 2013, jíž žalobkyně a) zmocnila žalobce b) k zastupování ve všech právních jednáních. V případě pokynu ředitelky žalovaného ze dne 22. 4. 2022, zakazujícího žalobci b) návštěvy u žalobkyně a) v prostorech žalovaného, jde o opatření podřaditelné pod § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

6. Na základě uvedeného žalobci navrhli, aby soud jednak určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že žalobci b) neumožňuje přístup k žalobkyni a) ve stejném rozsahu jako ostatním návštěvníkům jejich klientů, je nezákonný, jednak uložil žalovanému povinnost umožnit žalobci b) za žalobkyni a) vstup v souladu s platným domácím řádem domova se zvláštním režimem.
7. Současně s podáním žaloby žalobci navrhli, aby soud vydal předběžné opatření, kterým by žalovanému uložil povinnost, aby do doby právní moci rozsudku ve věci samé umožnil žalobci b) vstup za žalobkyni a) v souladu s platným domácím řádem domova se zvláštním režimem.

II.

8. Zdejší soud se v první řadě zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že o podané žalobě nemůže věcně jednat, a odmítl ji z následujících důvodů.
9. V daném případě žalobci brojí proti postupu právnické osoby (příspěvkové organizace zřízené územním samosprávným celkem – statutárním městem Brnem) souvisejícímu s poskytováním sociálních služeb. *In concreto*, žalovaná právnická osoba poskytuje žalobkyni a) sociální službu dle § 50 zákona o sociálních službách [domov se zvláštním režimem], přičemž však má současně žalobci b) omezovat možnost přístupu k žalobkyni a) nad rámec pravidel plynoucích z domovního řádu, čímž má zasahovat do rodinného života manželů – žalobců. Předmětem sporu tak je vztah mezi poskytovatelem sociální služby a jejím příjemcem, potažmo jeho rodinným příslušníkem.
10. Tu je nutno v první řadě uvést, že podle § 2 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu *veřejným* subjektivním právům fyzických i právnických osob. Právní povahou poskytování sociálních služeb se nedávno zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. V usnesení ze dne 30. 11. 2021, č. j. Konf 17/2020-15, č. 4293/2022 Sb. NSS, věc *Domov pro seniory Předklášteří* (rozhodnutí zvláštního senátu, jakož i Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), dospěl k závěru, že příspěvková organizace poskytující sociální služby na základě oprávnění dle § 78 zákona o sociálních službách je právnickou osobou veřejného práva, která vykonává nevrchnostenskou správu prostředky soukromého práva, a dále, že vztah mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby dle § 91 zákona o sociálních službách, je soukromoprávní.

11. Odkazují-li tedy žalobci v souvislosti s tvrzenou přípustností podané žaloby na vymezení pojmu „správní orgán“ v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nutno konstatovat, že příspěvkové organizace jsou právními osobami veřejného práva zřizovanými k trvalému plnění veřejných (veřejně prospěšných) úkolů. Příspěvková organizace obecně není správním orgánem. To však neznamená, že by jí nemohlo být zákonem svěřeno rozhodování o právech a povinnostech. V projednávané věci však tomu tak není. Žalovaný nevydává autoritativní rozhodnutí o poskytování sociálních služeb, nerozhoduje jednostranně o právech a povinnostech, nemá ani jiné mocenské postavení. Žádný zákon neupravuje jeho působnost jako správního orgánu na úseku sociálních služeb. Jedná se o tzv. nevvrchnostenskou správu, která se od správy vrchnostenské rozlišuje dle toho, zda veřejnoprávní subjekt může adresátům jednostranně určovat, co je pro něj právem a co není. Nevvrchnostenskou (též sociální) správu je možné charakterizovat jako činnost obdobnou té, kterou provozují soukromníci; prostředky, kterými je správa vykonávána, jsou soukromoprávní. Jak plyne i ze samotného zákona o sociálních službách (viz § 91), poskytování sociálních služeb jednotlivcům je postaveno na smluvních základech. Tak tomu je i v daném případě – viz žalobkyní uzavřená smlouva o poskytnutí sociální služby č. 4/2019. Jak přitom uvedl zvláštní senát v citované věci *Domov pro seniory Předklášteří*, v případě smlouvy o poskytování sociálních služeb dle § 91 zákona o sociálních službách se nejedná o tzv. veřejnoprávní smlouvu, nýbrž o smlouvu soukromoprávní.
12. Je-li pak v soukromoprávním režimu vedeno poskytování samotné sociální služby, tím spíše se tento režim vztahuje též na regulaci přístupu rodinných příslušníků do prostor, v nichž je sociální služba poskytována. Na tom ničeho nemění, že bližší úpravu pravidel chodu domova žalovaný stanoví formou vnitřních předpisů. Taková forma regulace právních vztahů je v soukromém právu poměrně běžná. Klíčové samozřejmě je, aby s těmito vnitřními předpisy byla druhá strana smluvního vztahu seznámena a podpisem smlouvy s nimi vyjádřila souhlas. Tak se v daném případě stalo – viz bod IX. smlouvy o poskytnutí sociální služby č. 4/2019. Vzhledem k poměrně specifické situaci pak s žalovaným dne 6. 3. 2019 uzavřel ujednání o pravidlech chování při návštěvách manželky v domově pro seniory též žalobce b), coby rodinný příslušník žalobkyně a), které je sociální služba poskytována. Je zřejmé, že i toto ujednání je instrumentem smluvním, tedy soukromoprávním. Jeho změny lze tudíž dosíci toliko soukromoprávními prostředky.
13. Jak dále uzavřel zvláštní senát ve věci *Domov pro seniory Předklášteří*, řešení sporů povstálých ze vztahů mezi příjemcem a poskytovatelem sociální služby spadá do pravomoci soudů v občanském soudním řízení (viz § 7 odst. 1 o. s. ř.). Stejně tak do pravomoci civilních soudů spadá řešení souvisejících sporů mezi poskytovatelem sociální služby a rodinnými příslušníky příjemce těchto služeb.
14. Z tohoto důvodu soud podanou správní žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s. (viz též poučení v závěrečné části tohoto usnesení), neboť žalobci se jí domáhali vydání rozhodnutí ve věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení.
15. Vzhledem k výše uvedené procesní situaci se soud dále nezabýval návrhem žalobců na nařízení předběžného opatření. Ze stejného důvodu, a též s ohledem na zásadu ekonomie řízení, se pak soud podrobněji nezaobíral otázkou trvání zastoupení žalobkyně a) žalobcem b) coby obecným zmocněncem na základě předložené plné moci ze dne 2. 3. 2013 a toliko pro řízení o podané žalobě tuto plnou moc akceptoval. Totiž, i kdyby předmětný vztah zastoupení *de facto* či *de iure* neexistoval, nemohla by skutečnost jeho akceptace soudem

v tomto řízení vzhledem k odmítnutí žaloby nijak zasáhnout do právního postavení žalobkyně a), a současně bližší zkoumání uvedené otázky by řízení neúměrně prodloužilo.

16. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V dané věci mohou žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení podat k místně příslušnému okresnímu soudu žalobu podle občanského soudního řádu. Jestliže tak žalobci v této lhůtě učiní, platí, že občanské soudní řízení o takové žalobě bylo zahájeno dnem, kdy správnímu soudu došla nyní odmítnutá žaloba.

Brno 17. května 2022

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu