



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Bc. H. F.**, zast. Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou, se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Koliště 839/19, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2021, č. j. MMB/0405712/2021, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2022, č. j. 30 A 129/2021-35,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2022, č. j. 30 A 129/2021-35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-Bohunice ze dne 9. 6. 2021, č. j. BBOH/03130/21/SOC (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím byla odmítnuta žádost žalobkyně o nahlížení do spisové dokumentace Om 20/19 ve věci nezl. J. F., nar. X, vedené Úřadem městské části města Brna, Brno-Bohunice, jakožto orgánem sociálně právní ochrany dítěte (dále též OSPOD), který je dle usnesení Městského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2019, č. j. 84 Nc 704/2019-20, kolizním opatrovníkem nezletilého v souvislosti s řízením o určení otcovství.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítla nezákonnost a nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Správní orgány nijak blíže konkrétní zájem dítěte nevyhodnotily a nezdůvodnily, v čem konkrétně je ohrožen zájem dítěte, pokud jeho matka nahlédne do spisu a svým postupem v zásadě automaticky žádost matky o nahlédnutí do spisu odmítly. Jedná se přitom o jediný zákonný důvod, který musí být

naplněn, aby mohla být žádost o nahlížení do spisu zamítnuta. Správní orgány pak v rozporu se zákonem dovodily, že kolizní opatrovnictví brání nahlížení do spisu ze strany rodičů. Nahlédnutí do spisu ze strany rodiče naopak představuje efektivní kontrolu výkonu činnosti kolizního opatrovníka, což má oporu v metodice na výkon funkce tzv. kolizního opatrovníka. V daném případě žalobkyně požadovala přístup do spisu především za účelem zjištění, zda spis obsahuje zápis z jednání realizovaného v dubnu 2021. Nejednalo se tedy o zjištění takového druhu informací, které by potenciálně mohly ohrozit zájem dítěte a které by mohly představovat důvody pro zamítnutí žádosti. Nicméně i pokud by tyto důvody existovaly, správní orgány se těmito aspekty nijak nezabývaly, nijak nevyhodnocovaly, jakým konkrétním způsobem byl ohrožen či porušen zájem dítěte, byť ze zákona tuto povinnost měly. Správní orgány tak postupovaly v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a zákonnou povinností vydat řádně odůvodněné rozhodnutí s přihlédnutím k zájmu dítěte. Správní orgány pouze formálně a bez řádného odůvodnění konstatovaly, že zájem dítěte byl vyložen.

[3] Krajský soud v Brně označeným usnesením žalobu odmítl, neboť dospěl k závěru, že v posuzované věci není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví. Jak totiž vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 8. 2020, č. j. 1 As 144/2019-48, není orgán sociálně-právní ochrany dětí při výkonu funkce kolizního opatrovníka správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a jeho činnost není přezkoumatelná ve správním soudnictví. V případě výkonu kolizního opatrovníka orgán sociálně-právní ochrany dětí nemá vrchnostenské postavení a vůči ostatním účastníkům soudního řízení je v rovném postavení, nemůže jim například ukládat povinnosti a vydávat rozhodnutí. Je na soudu rozhodujícím v řízení o péči o dítě, jenž opatrovníka ustanovil, aby vykonával jakýsi dohled nad ustanoveným kolizním opatrovníkem a jeho postupy, přičemž případná pochybení kolizního opatrovníka má buď korigovat svým procesním postupem, nebo i změnou kolizního opatrovníka. Z hlediska posouzení dané věci je klíčové, že orgán sociálně-právní ochrany dětí se při plnění svých rolí pohybuje mimo správní řízení, nevede tedy samostatné správní řízení, v němž by bylo rozhodováno o právech a povinnostech účastníků. V dané věci nelze z namítaného postupu žalovaného dovodit zasažení do veřejných subjektivních práv žalobkyně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu kasační stížností. Namítla nesprávné právní posouzení otázky vrchnostenského postavení žalovaného (resp. OSPOD) ze strany krajského soudu. Dosavadní judikatura pracuje s předpokladem, že konkrétní činnosti OSPOD nelze vyhodnotit jako jednání z jeho vrchnostenského postavení. Závěr, dle kterého je možné činnost OSPOD podřadit pod nevvrchnostenskou správu, nelze brát paušálně, a je nutné každý případ hodnotit individuálně. V případě, který rozhodoval Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 1 As 144/2019-48, se jednalo o rozhodnutí OSPOD jako kolizního opatrovníka o námitce podjatosti. Toto rozhodnutí jakožto realizace výkonu pravomocí OSPOD mělo toliko procesní důsledky, proto se nejednalo o vrchnostenskou správu a nebylo z něj možno dovodit přímý zásah do veřejných subjektivních práv účastníka řízení. V odlišném případě pak Městský soud v Praze dovodil, že o nevvrchnostenskou správu se jedná v případě, kdy OSPOD jakožto kolizní opatrovník činí úkony v rámci svého postavení směrem

pokračování

k soudu. V určitých případech však lze dovodit i takové jednání OSPOD jako kolizního opatrovníka, které lze podřadit pod výkon vrchnostenské správy a které má za následek zásah do veřejných subjektivních práv jednotlivce. Za takový případ lze považovat právě nahlížení do spisu OSPOD, který je k vedení spisu zákonem pověřen, stejně jako je pověřen k rozhodování o žádostech o nahlížení do spisu. Lze stěží dovodit, že se v případě výkonu této pravomoci nejedná o vrchnostenskou správu, jelikož v těchto případech OSPOD rozhoduje, zda povolí či nepovolí nahlédnout žadateli do spisu; rozhoduje tak o jeho právech a povinnostech.

[5] Ačkoliv se v daném řízení jedná o spis nezletilého, stěžovatelka je jeho zákonnou zástupkyní s celou řadou právních zájmů, jako například, aby byl nezletilý řádně zastoupen a aby mohla kontrolovat přístup OSPOD, a v konkrétním případě, aby zjistila, co bylo předmětem zápisu ze schůzky pracovnice OSPOD se zmocněncem stěžovatelky. I v případě odepření nahlédnutí do spisu účastníkovi řízení soudem se jedná o vrchnostenskou správu. Soud při vedení spisu vystupuje ze svého nadřazeného postavení vůči účastníkovi řízení, účastníkovi je tak umožněno v případě odepření nahlédnutí do spisu podrobit toto rozhodnutí soudu přezkumu. Analogicky je možné aplikovat tyto závěry i v případě vedení spisu ze strany OSPOD. V případě veřejné správy je zabezpečení práva nahlízet do spisu součástí jejího standardního výkonu. Na rozdíl od citované judikatury, kde se jednalo o výkon práv kolizního opatrovníka v rámci soudního řízení směrem k soudu, či o výkon práv, který měl toliko procesní důsledky, v případě stěžovatelky, kdy OSPOD jakožto kolizní opatrovník odmítl její žádost o nahlédnutí do spisu, jednal směrem ke stěžovatce jakožto žadatelce jako adresátovi svého rozhodnutí, a nikoliv směrem k soudu v rámci svého procesního postavení. Odmítnutí nahlížení do spisu tedy nemělo toliko procesní důsledky, nýbrž přímo zasáhlo do práv stěžovatelky. V daném případě OSPOD vystupoval vůči stěžovatce jako správní orgán, když rozhodoval o jejím právu nahlízet do spisu jejího nezletilého syna. Rozhodoval tak o právech a povinnostech obdobně, jako rozhoduje správní orgán o právech a povinnostech účastníka řízení. Výkon pravomoci, kterým OSPOD zamítl žádost stěžovatelky o nahlédnutí do spisu, lze tudíž stěží shledávat toliko výkonem pravomocí s procesními důsledky či výkonem nevvrchnostenské správy. Stěžovatelka má vůči synovi rodičovskou odpovědnost, a pokud se domnívá, že opatrovník nepostupuje správně, měla by mít možnost tyto své obavy ověřit a případně navrhnout změnu opatrovníka. Stejně tak by měla mít možnost si ověřit, co je obsahem zápisu ze schůzky pracovnice OSPOD a osobou, kterou zmocnila. Rozhodnutí o odmítnutí nahlédnutí do spisu tedy zasahuje do jejích veřejných subjektivních práv a je nezákonné.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je mu známo, že v rámci realizace činnosti vyplývající ze zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, vyvstává v poslední době ohledně role OSPOD vícero nejasností. Ministerstvem práce a sociálních věcí jsou OSPODy systematicky vedeny k důslednému odlišování obou svých rolí, tj. jednak jako procesního zástupce dítěte v soudním řízení chránícího zájmy a práva opatrovance a jednak jako orgánu zajišťujícího veřejnoprávní ochranu dítěte. Dále žalovaný s odkazem na metodické stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí uvedl, že rodič nemůže nahlízet do spisové dokumentace týkající se činnosti OSPOD jakožto soudem ustanoveného kolizního opatrovníka, neboť kolizní opatrovník byl ustanoven právě z důvodu možného střetu zájmů rodiče a dítěte.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 s. ř. s.].

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Stěžovatelka výslovně označila důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nicméně s ohledem na skutečnost, že napadla usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, z povahy věci připadá v úvahu pouze důvod kasační stížnosti dle písmena e) uvedeného ustanovení, podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*. Tento kasační důvod jako jediný dopadá na tvrzenou nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žalobního návrhu (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Jakékoliv námitky směřující do merita věci nejsou v posuzovaném případě přípustné, a Nejvyšší správní soud se tak dále zabýval pouze námitkou stěžovatelky zpochybňující zákonnost odmítnutí žalobního návrhu krajským soudem.

[10] V souzené věci vyvstal spor ohledně otázky, zda je dána pravomoc soudů ve správním soudnictví ve věci přezkumu rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do spisové dokumentace dle § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

[11] Podle § 55 odst. 5 věty první zákona o sociálně-právní ochraně dětí *nablížit do spisové dokumentace vedené o dítěti, nejde-li o část týkající se správního řízení, je oprávněn na základě písemné žádosti pouze rodič dítěte, kterému náleží rodičovská odpovědnost, nebo jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte nebo jejich zástupce na základě písemné udělené plné moci*.

[12] Podle § 55 odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí *údaje obsažené ve spisové dokumentaci týkající se dítěte je obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn využít pouze v zájmu dítěte při zajišťování sociálně-právní ochrany. Obecní úřad obce s rozšířenou působností do 15 dnů ode dne, kdy rodič, osvojenec nebo osoba odpovědná za výchovu dítěte požádali o nahlédnutí do uvedené spisové dokumentace, a) sdělí, že se rodiči nebo osobě odpovědné za výchovu dítěte umožní nahlédnout do spisové dokumentace, a určí termín k nahlédnutí, v tomto případě se nevydává rozhodnutí, nebo rozhodne o odmítnutí písemné žádosti, pokud by to bylo v rozporu se zájmem dítěte, v rozporu s rozhodnutím soudu o utajení osvojení nebo pokud lze ze spisové dokumentace zjistit, která fyzická osoba upozornila na skutečnosti uvedené v § 7 (podtržení doplněno)*.

[13] Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se závěry, které shrnul krajský soud k podstatě výkonu kolizního opatrovnictví vykonávaného OSPOD coby soukromoprávního institutu. V této souvislosti lze připomenout usnesení NSS ze dne 6. 5. 2021, č. j. Komp 3/2018-87, č. 4208/2021 Sb. NSS, které k podstatě kolizního opatrovnictví

pokračování

uvádí: „Soud jmenuje opatrovníka člověku, je-li to potřeba k ochraně jeho zájmů, nebo vyžaduje-li to veřejný zájem. Opatrovnictví je institutem soukromého práva, a to i v případě, že se jedná o tzv. veřejného opatrovníka. Dle § 471 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, je veřejný opatrovník ustanoven až podpůrně v případě, že tu není žádná jiná vhodná osoba; osoba neschopná obstarat své záležitosti nesmí zůstat bez ochrany. Ochranu v posledku, pokud tu není nikdo jiný, zajistí obec, která chrání zájmy a práva opatrovance a jedná se tak z její strany o ochranu zájmů osoby a člověka jako takového. (...) Obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník. Rozdíl spočívá pouze v tom, že jmenování [obce] opatrovníkem není vázáno na její souhlas. Pokud funkci opatrovníka vykonává fyzická osoba, což občanský zákoník preferuje, nevykonává veřejnou moc. Opatrovník autoritativně nerozhoduje o právech a povinnostech a nemůže svou vůli sám vynucovat na třetích osobách. Postavení obce je stejné – ani obec nevykonává při výkonu funkce veřejného opatrovníka veřejnou moc.“ Současně dospěl kompetenční senát NSS v právě citovaném usnesení k tomuto závěru: „I. Veřejné opatrovnictví dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku je výkonem vrchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto korporace v obdobném postavení jako jakákoliv osoba soukromého práva.; II. Výkon funkce veřejného opatrovníka obcí dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku není výkonem přenesené působnosti.“ Zdejší soud si je vědom též krajským soudem připomínaného rozsudku NSS ze dne 12. 8. 2020, č. j. 1 As 144/2019-48, dle kterého „[č]innost obecního úřadu coby kolizního opatrovníka, která se projevuje procesními úkony vůči soudu, tj. účastí (ale i neúčastí) na jednání soudu a různými procesními podáními a vyjádřeními, včetně závěrečného návrhu, není činností v oblasti vrchnostenské veřejné správy. Obecní úřad tedy při jejím výkonu nevystupuje jako správní orgán, a tato činnost tak není přezkoumatelná ve správním soudnictví [srov. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“ (podtržení doplněno).

[14] Výše citované závěry zdejšího soudu zohledňují především soukromoprávní rozměr kolizního opatrovnictví, jehož náplní je zejména zastupování opatrovance – vztaženo na posuzovanou věc OSPOD coby kolizní opatrovník vykonává za dítě procesní práva, je oprávněn činit jménem dítěte úkony, které může v řízení činit účastník, a zastupuje dítě v řízení až do jeho pravomocného skončení. Pozornost se tedy v dané souvislosti soustřeďuje na osobu dítěte, potažmo jeho zájmy, přičemž povolání nezávislého zástupce, resp. kolizního opatrovníka není bezúčelné. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3304/13, účelem ustanovování kolizního opatrovníka dítěti je *obecně lepší ochrana jeho práv*, čímž stát demonstruje svou odpovědnost za blaho dítěte a mimo jiné také naplňuje právo dětí a mladistvých na zvláštní ochranu, zakotvené v čl. 32 odst. 1 Listiny. Kolizní opatrovník má *pomoci soudu definovat a chránit nejlepší zájem dítěte*. Jako takové podléhá kolizní opatrovnictví soukromoprávní metodě regulace, nad jeho řádným výkonem bdí civilní soud, jímž byl kolizní opatrovník ustanoven, a v tomto kontextu, tj. v samotném výkonu kolizního opatrovnictví jakožto subjektu zastupujícího zájmy dítěte v řízení před soudem (a z toho plynoucí činnosti spočívající v procesních úkonech vůči soudu), skutečně nelze hovořit o vrchnostenském postavení OSPOD. Tuto skutečnost správně reflektoval výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 144/2019-48. Nelze však zapomínat, že existuje také činnost OSPOD, který ač ustanoven coby kolizní opatrovník dítěte, současně vystupuje ve vrchnostenském postavení jako správní orgán a jako takový může (za předpokladů stanovených zákonem) adresátům jednostranně zakládat, rušit či určovat práva. Tyto dvě role je nutno důsledně odlišovat, jak správně připomněl žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že v nyní souzené věci

se jedná právě o případ, kdy OSPOD vystupoval vůči stěžovateli ve vztahu nadřazenosti typické pro výkon státní správy (viz dále).

[15] V zásadě lze konstatovat, že ve věci výkonu samotného veřejnoprávního opatrovnictví, coby soukromoprávního institutu tak, jak bylo stručně charakterizováno výše, nejsou vedena správní řízení (např. o ustanovení opatrovníka, o jeho odvolání atp.), přičemž na řádný výkon funkce kolizního opatrovníka dohlíží soud v civilním řízení. Jak bylo též výše naznačeno, OSPOD v zákonem stanovených případech zároveň vystupuje i jako správní orgán, jehož rozhodnutí podléhá za splnění zákonných předpokladů přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví. Jak přitom konstatoval kasační soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007–197, č. 1717/2008 Sb. NSS: *„Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezuje na zákonné úrovni soudní řád správní, konkrétně ustanovení § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Tato legislativní zkratka se vztahuje nejen na pravomoc správních soudů podle tohoto písmene zmíněného ustanovení, nýbrž i na pravomoci podle dalších písmen, tj. b), c) a d), tedy také na nečinnost „správního orgánu“ či jemu přiřítelný nezákonný zásah. Zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy“ (podtržení doplněno). Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010-6, č. 2133/2010 Sb. NSS). Lze tedy shrnout, že pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu ve správním soudnictví je nutno, aby tento akt naplnil kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky (viz dále).*

[16] V první řadě je třeba posoudit, zda byl předmětný akt vydán orgánem ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy mj. orgánem územního samosprávného celku. Napadené rozhodnutí bylo vyhotoveno odborem sociální péče Magistrátu města Brna (tj. orgánem sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí), jenž je nesporně orgánem územního samosprávného celku, a spadá tedy do množiny orgánů uvedených ve shora citovaném ustanovení s. ř. s. Magistrát je totiž zařazen mezi orgány statutárního města [viz § 5 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve spojení s § 4 odst. 1 zákona o obcích] a vykonává úkoly v samostatné i přenesené působnosti (viz § 61 a násl. cit. zákona). Obdobně je nesporné, že při rozhodování o povolení nahlédnout do spisu, resp. odmítnutí žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu, rozhodoval žalovaný o právech a povinnostech, a to konkrétně o právu stěžovatelky nahlížet do spisové dokumentace ve smyslu § 55 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Druhá z výše citovaných podmínek tudíž byla rovněž splněna.

[17] Třetím znakem obsaženým v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je rozhodování v oblasti veřejné správy. Je tedy nutno zodpovědět otázku, zda rozhodnutí, kterým byla odmítnuta

pokračování

žádost stěžovatelky o nahlédnutí do spisové dokumentace dle § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, resp. zamítnuto odvolání proti tomuto rozhodnutí, představuje činnost v oblasti veřejné správy.

[18] Otázkou odlišení soukromé a veřejné správy se zabýval NSS například v rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 As 102/2010–80, č. 2484/2012 Sb. NSS, kde uvedl: „*Jednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složitý jev, jakým je správa. Podle odborné literatury bývá rozlišována správa soukromá a správa veřejná podle hlediska zájmového, tedy zda se jedná o činnost sledující cíle soukromé nebo veřejné. Veřejná správa je charakterizována tím, že je vykonávána ve veřejném zájmu, zatímco správa soukromá v zájmu soukromém. Rozlišení obou druhů správy spočívá i v tom, že veřejná správa je, na rozdíl od správy soukromé, více vázána právem. Soukromá správa je často spojována s hospodářskou aktivitou fyzických nebo právnických osob nebo zaměřována s managementem, na rozdíl od správy veřejné jako činnosti převážně vrchnostenské. U veřejné správy se rozlišuje i její právní forma, tedy zohledňuje se, kdy veřejná správa používá formy veřejného práva (vrchnostenská správa) a kdy formy soukromého práva (správa fiskální). Dnes se o fiskální správu mluví tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera typicky ve věcech finančních a státního majetku. V oblasti správního práva se dále z teoretických i praktických důvodů rozlišují pojmy subjekt veřejné správy a vykonavatel veřejné správy (orgánů nositel veřejné správy), tj. ten, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná. Subjektem veřejné správy pak může být stát, veřejnoprávní korporace, veřejný ústav a veřejný podnik, případně fyzické a právnické osoby soukromého práva. (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 6-14, 103-104).*“ Komentářová literatura pak zdůrazňuje, že důležité kritérium pro rozlišení soukromoprávního jednání od rozhodování ve veřejné správě plyne z metody právní regulace. „*V konkrétním případě je totiž třeba si položit si otázku, zda orgán či subjekt, který jedná, rozhoduje v rámci veřejné správy, nebo pouze vykonává oprávnění, které mu plyne ze soukromého práva. Přestože je tak rada Českého rozhlasu považována za orgán veřejného ústavu, tedy správní orgán, v situaci, kdy vykonává své oprávnění plynoucí z pracovněprávních předpisů, nejedná se o rozhodnutí v rámci veřejné správy. Obdobně také obec, která vystupuje jako vlastník, a vykonává tak své oprávnění plynoucí ze soukromého práva, nevystupuje jako správní orgán. Na druhou stranu však osoba, která byla založena jako soukromoprávní subjekt - akciová společnost - v situaci, kdy rozhoduje o udělení či neudělení dotace, nejedná soukromoprávně, nýbrž rozhoduje v rámci veřejné správy. (...) Pro odpověď na otázku, kdy jde o veřejnoprávní rozhodování, a ne o soukromé právní jednání, je tak rozhodující, zda rozhodnutí, jejichž původcem jsou fyzické a právnické osoby, nepochází z oblasti upravené soukromoprávními předpisy, orgán vystupuje jako "orgán veřejné správy", a nikoli jako orgán právnické osoby, za kterou soukromoprávně jedná, orgán či subjekt, který jedná, rozhoduje (nebo vykonává působnost) v rámci veřejné správy, a nevykonává tak pouze oprávnění, které mu plyne ze soukromého práva“ (Kühn, Z., Kocourek, T., aj. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, komentář k § 4, dostupný z právního informačního systému ASPI; podtržení doplněno).*

[19] Rozhodování OSPOD spočívající v odmítnutí nahlédnutí do spisu ve smyslu § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí podle názoru Nejvyššího správního soudu je v konkrétním případě rozhodováním v oblasti veřejné správy. A to ať je za výchozí bod akceptována jakákoliv ze standardních definic obsahu pojmu veřejné správy

(viz výše citovaná judikatura a komentářová literatura, dále srov. např. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1-3). OSPOD v souzené věci vůči stěžovateli vystupoval z pozice nadřazenosti, kdy jí autoritativně určoval práva (resp. rozhodl, že jí nepřísluší právo nahlédnout do spisu), a to ve veřejném zájmu, kdy zohlednil nejlepší zájem dítěte (syna stěžovatelky, jehož se dokumentace týkala), přičemž tento postup je upraven veřejnoprávním předpisem. Tímto předpisem je zákon o sociálně-právní ochraně dětí, přičemž „*Sociálně-právní ochrana dětí je projevem státní moci, vykonávají ji převážně subjekty veřejného práva (orgány sociálně-právní ochrany dětí; § 4 odst. 1), i když zákonem mohou být svěřeny některé povinnosti při zajišťování sociálně-právní ochrany dětí i subjektům nenadáným veřejnou mocí (§ 4 odst. 2)*“ (viz Rogalewiczová, R., Cilečková, K., Kapitán, Z., Doležal, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 1, dostupný z právního informačního systému beck-online; podtržení doplněno). Jak dále dodává právě citovaná odborná literatura: „*Pokud obecní úřad obce s rozšířenou působností žádosti o umožnění nahlédnutí do spisové dokumentace nevyhoví, vydává o tom do 15 dnů od doručení žádosti rozhodnutí ve správním řízení*“ (srov. Rogalewiczová, R., Cilečková, K., Kapitán, Z., Doležal, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 55, dostupný z právního informačního systému beck-online, podtržení doplněno; shodně viz Macela, M., Hovorka, D., Křístek, A., Trubačová, K., a Zárasová, Z. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, komentář k § 55, dostupný z právního informačního systému ASPI). Že v souvislosti s odmítnutím žádosti stěžovatelky o nahlédnutí do spisu bylo ze strany OSPOD vedeno správní řízení svědčí též samotná skutečnost, že napadené rozhodnutí bylo vydáno dle § 90 odst. 5 správního řádu, jakož i písemnosti založené ve spisové dokumentaci (viz např. úřední záznam o určení oprávněné úřední osoby dle § 15 odst. 4 správního řádu ze dne 23. 7. 2021, č. j. MMB/0398481/2021, či výzva k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí dle 36 odst. 3 správního řádu ze dne 2. 8. 2021, č. j. MMB/0398489/2021). Závěr o charakteru rozhodnutí o odmítnutí žádosti k nahlédnutí do spisu ve smyslu § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí jako rozhodnutí vydaného ve správním řízení podporuje též judikatura kasačního soudu (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, č. j. 4 Ads 194/2014 - 33). V daném případě tedy podle zákona mělo být vedeno, a také skutečně bylo vedeno správní řízení, což indikuje, že se jedná o rozhodnutí v oblasti (vrchnostenské) veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu). Je tedy možno uzavřít, že byl shledán i třetí prvek nezbytný pro naplnění zákonné definice správního orgánu.

[20] Dále je třeba uvést, že činnost správních orgánů spadá do přezkumné pravomoci správních soudů vždy, pokud jí jsou dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (§ 2 s. ř. s.). V daném případě OSPOD autoritativně rozhodoval o právu stěžovatelky, které jí bylo založeno veřejnoprávním předpisem (zde konkrétně právo nahlížet do spisové dokumentace ve smyslu § 55 odst. 5 zákona o sociálně-právní ochraně dětí).

[21] Rozhodnutí o zamítnutí žádosti stěžovatelky k nahlédnutí do spisové dokumentace ve smyslu § 55 odst. 6 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí bezesporu negativně zasáhlo do její právní sféry tím, že jí upřelo právo nahlížet do spisové dokumentace týkající se jejího nezletilého syna. Toto právo zaručuje možnost seznámit se s listinami a materiály, které obecní úřad obce s rozšířenou působností o dítěti a jeho rodině vede. Kromě

pokračování

průběžného informování o tom, jakým způsobem probíhá sociálně-právní ochrana dítěte, možnost nahlížet do spisové dokumentace má sloužit především k tomu, aby se rodiče a jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte mohli bránit případnému nepodloženému nebo neoprávněnému zásahu do svého soukromí, pokud by spočíval na podkladech, které by z pohledu rodiny nebyly průkazné, byly nesprávně vyhodnocené nebo dokonce byly nepravdivé nebo získány v rozporu s platnou právní úpravou (viz Rogalewiczová, R., Cilečková, K., Kapitán, Z., Doležal, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 55, dostupný z právního informačního systému beck-online; potvrzení doplněno). V tomto smyslu se lze ztotožnit se stěžovatelkou, že odmítnutím její žádosti nahlédnout do předmětného spisu bylo zasaženo do jejího práva coby zákonného zástupce nezletilého ověřovat (resp. „kontrolovat“), jakým způsobem OSPOD postupuje, případně zda nedochází k nepřiměřenému zásahu do soukromí její rodiny. Nejvyšší správní soud zde zdůrazňuje, že nijak nepředjímá věcné posouzení důvodnosti žaloby, tj. zda v daném konkrétním případě byl dán zákonný důvod pro odepření práva nahlédnout do spisu stěžovatelce.

[22] Z uvedeného tedy vyplývá, že byl naplněn i čtvrtý znak, a to, že se jednalo o rozhodnutí správního orgánu, které bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře stěžovatelky. Kumulativním naplněním prvků obsažených v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 2 je tedy dána přezkumná pravomoc soudů ve správním soudnictví.

[23] Nejvyšší správní soud podotýká, že výše citovanými závěry nepopírá soukromoprávní charakter veřejného opatrovnictví, tak jak o něm bylo pojednáno shora. V souzené věci se však nejednalo o otázku samotného výkonu kolizního opatrovnictví OSPOD v řízení o určení otcovství, v rámci nějž přísluší ochrana práv účastníků civilním soudům. Správní orgány zde autoritativně rozhodovaly o právu stěžovatelky, které jí bylo založeno veřejnoprávním předpisem, ve správním řízení, a jejich rozhodnutí tudíž podléhá přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného spadá do přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví, a proto mu nezbyvá než citované usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 části věty první před středníkem s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V něm je tento soud vázán shora uvedeným právním názorem, tzn. podrobí napadené rozhodnutí žalovaného soudnímu přezkumu.

[25] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. listopadu 2022

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu