



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Ing. M. S.**, zastoupeného advokátem Mgr. Janem Vondrou, Palackého třída 186, Brno, proti žalovanému: **Úřad městské části Brno-Žabovřesky**, Horova 28, Brno, zastoupenému advokátem JUDr. Stevem Georgesem, Lidická 5a, Brno, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2021, čj. 30 A 82/2021-43,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2021, čj. 30 A 82/2021-43, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Soud v této věci opakuje svůj dříve vyslovený závěr, že pokud orgán sociálně-právní ochrany dětí neumožní oprávněnému žadateli nahlédnout do spisové dokumentace vedené o určitém dítěti, lze toto jeho rozhodnutí (ač by tak nebylo formálně označeno) po vyčerpání řádných opravných prostředků žalovat u správního soudu. Za rozhodnutí, kterým orgán odmítne žádost o nahlížení do spisu (v konkrétním rozsahu), je přitom třeba považovat i sdělení, že určitá písemnost byla zařazena do tzv. podkladové složky, jejíž zpřístupnění zákon neumožňuje. I takové sdělení proto podléhá soudnímu přezkumu.

I. Popis věci

[2] Žalobce je otcem nezletilého dítěte, ve vztahu k němuž byla mezi lety 2019 a 2021 vedena dvě soudní řízení o úpravě rodičovské odpovědnosti a určení výživného. Kolizním opatrovníkem nezletilého byl pro tato řízení ustanoven žalovaný úřad městské části, jakožto orgán sociálně-právní ochrany dětí, a to konkrétně usneseními ze dne 11. 10. 2019 a ze dne 5. 10. 2020. Z tohoto důvodu založil úřad spis pod značkou Om 68/2019.

[3] Bývalý partner matky nezletilého zaslal žalovanému úřadu ve dnech 17. 9. a 19. 10. 2020 dopisy (e-maily), které úřad zařadil do tzv. podkladové složky zmíněného spisu. Žalobce dne 25. 1. 2021 požádal vedoucí odboru sociálně-právní ochrany dětí o zpřístupnění (kopii) prvního dopisu, vedoucí mu jej zpřístupnit odmítla. Sdělila mu, že

dopis byl zařazen do podkladové složky a že písemnosti z této složky lze podle zákona předložit jen soudu nebo státnímu zastupitelství pro účely trestního stíhání (§ 55 odst. 4 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí; *zde i dále cituje soud znění do 31. 12. 2021*).

[4] Žalobce si na postup vedoucí stěžoval, protože byl přesvědčen, že zařazení dopisu do podkladové složky je v rozporu s čl. 8 směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 19. 9. 2013, č. 2013/26780-21. Úřad reagoval sdělením, že dopis sice není v pravém slova smyslu upozorněním podle čl. 8 odst. 2 písm. a) směrnice (tj. upozorněním fyzické osoby na skutečnosti svědčící o ohrožení dítěte), do podkladové složky ho však bylo třeba založit s ohledem na přání odesílatele a v zájmu všech zúčastněných. Úřad dal žalobci za pravdu v tom, že do spisu měl být učiněn záznam, který by shrnoval podstatný obsah dopisu a zdůvodňoval nutnost jeho zařazení do podkladové složky. Takový záznam byl do spisu během vyřizování stížnosti doplněn (a žalobce se z něj později dozvěděl i o existenci druhého dopisu). Žalobce poté podal podnět Magistrátu města Brna (nadrízenému správnímu orgánu), aby prošetřil způsob vyřízení stížnosti. Magistrát však s postupem žalovaného úřadu souhlasil.

[5] Postup úřadu (založení obou dopisů do podkladové složky) považoval žalobce za nezákonný zásah a s žalobou na ochranu před ním se obrátil na Krajský soud v Brně. Krajský soud žalobu usnesením odmítl, protože ve správním soudnictví se lze bránit jen před zásahem správního orgánu (§ 4 odst. 1 a § 82 s. ř. s.). Takovým orgánem ovšem úřad při výkonu funkce kolizního opatrovníka není (rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2020, čj. 1 As 144/2019-48).

II. Kasační řízení

[6] Proti usnesení krajského soudu podal žalobce kasační stížnost (nyní tedy vystupuje jako *stěžovatel*). Krajský soud podle něj založil své úvahy na nesprávně zjištěném skutkovém stavu: ke dni 17. 9. 2020 (den zaslání prvního dopisu) totiž úřad funkci kolizního opatrovníka nevykonával (řízení, ve kterém byl jako opatrovník ustanoven, už skončilo a opětovně ustanoven dosud nebyl). Krajský soud také nesprávně posoudil klíčovou právní otázku. Usnesení krajského soudu podle stěžovatele znamená, že výkon funkce kolizního opatrovníka zbavuje úřad povinnosti respektovat platnou právní normu (směrnicí Ministerstva práce a sociálních věcí), respektive že neplnění této povinnosti nelze nijak postihnout. Pokud by si rodiče mohli na postup úřadu stěžovat jen u občanskoprávního soudu během opatrovnického řízení, jak tvrdí krajský soud, nebylo by vůbec možné napravovat chyby ve vedení spisů, protože právě v průběhu opatrovnického řízení úřad často neumožňuje rodičům do spisu nahlédnout. Doporučení krajského soudu je proto i nelogické.

[7] Žalovaný úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, že stěžovatel se domáhal zpřístupnění prvního dopisu dne 25. 1. 2021, tedy v době, kdy úřad kolizním opatrovníkem znovu byl. Datum odeslání (doručení) dopisu je bez významu.

[8] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel tvrzením, že předmětem žaloby nebylo jeho právo nahlédnout do spisu, ale nezákonné založení obou dopisů do podkladové složky spisu.

pokračování

III. Právní hodnocení

[9] V řízení o kasační stížnosti proti usnesení, jímž krajský soud odmítl žalobu, je NSS oprávněn zkoumat jen to, zda jsou toto usnesení a řízení mu předcházející v souladu se zákonem (§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Námitky směřující do podstaty sporu – správnosti (zákonnosti) zařazení dopisů do podkladové složky – nejsou nyní přípustné.

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti i v replice v podstatě uvádí, že žalobu ke krajskému soudu podával se záměrem poukázat na nesprávný postup žalovaného úřadu a dosáhnout jeho vnější kontroly. Ve skutečnosti však stěžovatel nechtěl jen v obecném zájmu poukazovat na chyby správního orgánu a žádat jejich napravení, ale chtěl se seznámit s obsahem určité listiny, kterou mu úřad upíral. Žalobou podanou ke krajskému soudu poukazoval stěžovatel na zkrácení *svého* práva seznámit se se spisovou dokumentací vedenou žalovaným úřadem. Jeho skutečným cílem bylo nahlédnout do ní v požadovaném rozsahu a přečíst si dopis ze dne 17. 9. 2020.

[12] NSS se proto zabýval režimem nahlížení do spisů vedených o dětech, pro něž obecní úřad vykonává funkci opatrovníka podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, a dospěl k těmto závěrům:

- Úřad městské části vystupoval v reakci na stěžovatelovu žádost v oblasti veřejné správy a rozhodoval o stěžovatelovu veřejném subjektivním právu.
- Správně měl úřad o této žádosti vydat formální rozhodnutí, což neudělal. Materiálně je však jeho sdělení rozhodnutím. Stěžovatel se proti němu bránil u nadřízeného magistrátu, a i když nešlo podle názvu o odvolání, vyčerpal tím právě ten opravný prostředek, o němž jej úřad poučil. I sdělení magistrátu (řádně odůvodněné) je třeba považovat za rozhodnutí.
- Proti sdělení magistrátu mohl stěžovatel podat žalobu podle § 65 s. ř. s. (žalobu proti rozhodnutí správního orgánu). Pokud nesprávně podal žalobu proti nezákonnému zásahu (§ 82 s. ř. s.), měl mu krajský soud umožnit změnu žaloby.

[13] Obecní úřad obce s rozšířenou působností vede evidenci (mimo jiné) dětí, kterým byl ustanoven opatrovníkem. O těchto dětech vede spisovou dokumentaci, která obsahuje zejména osobní údaje dětí, jejich rodičů, údaje o výchovných poměrech dětí, záznamy o výsledcích šetření v rodině, záznamy o jednání s rodiči nebo jinými osobami, kopie podání soudům a jiným státním orgánům, písemná vyhotovení rozhodnutí soudů, orgánů činných v trestním řízení a správních orgánů (§ 54 a § 55 odst. 1 a 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). Rodič dítěte může požádat o nahlédnutí do spisové dokumentace. Obecní úřad obce s rozšířenou působností buď nahlížení umožní (a určí pro něj termín), nebo rozhodne o odmítnutí písemné žádosti, mimo jiné pokud by to bylo v rozporu se zájmem dítěte (§ 55 odst. 5 a 6 téhož zákona).

[14] Rozhodnutí o odmítnutí nahlížení do spisové dokumentace podléhá přezkumné pravomoci správních soudů, a to i pokud se jedná o dokumentaci týkající se výkonu funkce opatrovníka dítěte v občanském soudním řízení (rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2022, čj. 4 As 110/2022-28, č. 4422/2023 Sb. NSS, body 15 až 22). Je sice pravda, že ve věci výkonu

samotného veřejnoprávního opatrovnictví se nevede správní řízení (o ustanovení opatrovníka, o jeho odvolání atp.) a že na řádný výkon funkce kolizního opatrovníka dohlíží soud v civilním řízení. Potud krajský soud správně odkázal na rozsudek NSS ve věci 1 As 144/2019 (která se týkala námítky podjatosti vůči úřednici vykonávající kolizní opatrovnictví nezletilého). Orgán sociálně-právní ochrany dětí ovšem v určitých případech zároveň vystupuje i jako správní orgán, jehož rozhodnutí může při splnění zákonných předpokladů přezkoumat správní soud. Rozhodnutí o odmítnutí nahlížet do spisové dokumentace tyto zákonné předpoklady splňuje: je vydáváno orgánem územního samosprávného celku v oblasti veřejné správy a zasahuje do veřejného subjektivního práva fyzické osoby.

[15] Kromě spisové dokumentace vede obecní úřad obce s rozšířenou působností i další písemnosti tvořící podklad pro zpracování spisové dokumentace. Tyto písemnosti se nevydávají žádnému orgánu ani žádné fyzické nebo právnické osobě; lze je předložit jen soudu a státnímu zastupitelství v případě, že se údaje v nich obsažené týkají trestního stíhání (§ 55 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí). To, co lze zařadit mezi písemnosti v tzv. podkladové složce, upřesňuje čl. 8 odst. 2 výše citované směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí.

[16] Informace (přípis) o tom, že určitá písemnost byla zařazena do podkladové složky, a je tedy vyloučena z nahlížení, je v materiálním smyslu rozhodnutím správního orgánu o odmítnutí nahlížet do spisu v určitém rozsahu (k materiálně-formálnímu pojetí správního rozhodnutí viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, *Souhlasy II*, bod 31). Proti takovému rozhodnutí je, po vyčerpání řádných opravných prostředků, přípustná správní žaloba (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, čj. 4 Ads 194/2014-30, bod 18; k subsidiaritě zásahové žaloby oproti žalobě proti správnímu rozhodnutí viz opět usnesení rozšířeného senátu *Souhlasy II*, bod 31).

[17] Stěžovatel žádal o kopii dopisu ze dne 17. 9. 2020, tj. o možnost do něj nahlédnout. Vedoucí odboru sociálně-právní ochrany dětí mu kopii neposkytla, úřad s jejím postupem souhlasil a vysvětlil jej (tj. fakticky vydal byť stručně odůvodněné rozhodnutí o odmítnutí nahlížet do spisu v konkrétním rozsahu). Stěžovatel se proti postupu úřadu bránil u jemu nadřízeného magistrátu (tj. fakticky se odvolal). Následně však ke krajskému soudu podal nikoliv žalobu proti rozhodnutí o odvolání (a za žalovaného neoznačil Magistrát města Brna), ale žalobu, kterou se domáhal ochrany před nezákonným zásahem úřadu městské části.

[18] V této situaci bylo na krajském soudu, aby stěžovatele vyzval k návrhu na připuštění změny žaloby (tj. k volbě jiného žalobního typu) a aby jako s žalovaným případně jednal s tím, kdo jím skutečně má být, a ne s tím, koho chybně označil v návrhu stěžovatel (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2020, čj. 8 As 34/2020-100, body 56 až 58, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, *Romika Industries*). Takto ovšem krajský soud nepostupoval, proto jeho usnesení NSS zrušil. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci.

[19] V dalším řízení, budou-li splněny podmínky věcného projednání případu, krajský soud posoudí, zda bylo stěžovateli právo nahlédnout do zmíněného dopisu odepřeno

pokračování

v souladu se zákonem. Ustanovení § 55 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí přitom krajskému soudu neumožňuje se s dopisem přímo seznámit, a správnost (zákonnost) jeho zařazení do tzv. podkladové složky tak bude muset krajský soud posuzovat skrze jiné důkazní prostředky (a nebudou-li dostatečné, zvážit, zda je nutné podat k Ústavnímu soudu návrh na zrušení právě zmíněného ustanovení; srov. rozsudek ve věci 4 Ads 194/2014, bod 29).

[20] K druhému z obou dopisů ze dne 19. 10. 2020 uvádí NSS pro úplnost, že pouhý záznam o jeho zařazení do podkladové složky, který stěžovatel našel ve spisu, ještě není žalovatelný ve správním soudnictví (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS). Pokud stěžovatel o nahlédnutí do tohoto dopisu dosud nepožádal, nemůže se u správního soudu bránit proti tomu, že mu nahlédnutí do něj bylo odepřeno.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu