



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Filipa Dienstbiera, Tomáše Herce, Davida Hipšra, Tomáše Kocourka, Tomáše Rychlého a Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. T. B.**, proti žalovaným: **1) Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, **2) Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 424/16, Praha 2, a **3) Ministerstvo vnitra**, se sídlem náměstí Hrdinů 1643/3, Praha 4, o kompetenční žalobě podle § 97 a násl. s. ř. s., ve věci sporu o věcnou příslušnost k vyřízení podnětu k přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 8. 1. 2018, sp. zn. S-MHMP 1952999/2017,

t a k t o :

- I. **P ř í s l u š n é** k vyřízení podnětu k přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 8. 1. 2018, sp. zn. S-MHMP 1952999/2017, **j e Ministerstvo práce a sociálních věcí.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce 13. 11. 2017 požádal Úřad městské části Praha 13 (dále „úřad“) o nahlížení do spisu veřejného opatrovníka ve věci své matky. Úřad řízení usnesením z 29. 11. 2017, čj. OSP – OP 4/2017, přerušil a vyzval žalobce k doložení právního zájmu k nahlížení do spisové dokumentace. Proti usnesení podal žalobce 4. 12. 2017 odvolání.

[2] Magistrát hlavního města Prahy (dále „magistrát“) rozhodnutím z 8. 1. 2018, čj. MHMP 40598/2018, *odvolání proti usnesení o přerušení řízení zrušil a věc vrátil úřadu k novému projednání*. Zavázal úřad, aby řízení o žádosti žalobce zastavil dle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu. Ve výroku mylně uvedl, že *odvolání se ruší*. Vadu napravil opravným rozhodnutím z 5. 2. 2018, čj. MHMP 164861/2018, o opravě zřejmých nesprávností, kterým ve výroku rozhodnutí z 8. 1. 2018 nahradil slovo „odvolání“ textem „napadené usnesení“.

[3] Žalobce však již 23. 1. 2018 podal opravný prostředek proti rozhodnutí o odvolání, ve kterém namítl, že odvolání nelze žádným způsobem zrušit. Nahlížení do spisu požaduje v souladu s oprávněnými zájmy opatrovankyně, své matky. Domáhal se informace o tom, co může opatrovník synovi opatrovankyně sdělit, a co již nikoliv. Magistrát posoudil opravný prostředek jako podnět k přezkumnému řízení a postoupil jej Ministerstvu spravedlnosti.

[4] Ministerstvo spravedlnosti odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem z 10. 4. 2018, čj. MSP-103/2018-LO-SP/3, věc postoupilo Ministerstvu vnitra. Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že není nadřízeným správním orgánem magistrátu. Ústředním orgánem státní správy pro archivnictví a spisovou službu je podle § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále „zákon č. 2/1969 Sb.“), Ministerstvo vnitra. Věc se netýká agendy veřejného opatrovnictví, naopak rozhodný je výklad správního řádu. I pokud by věc spadala do agendy veřejného opatrovnictví, nejedná se o okruh působnosti Ministerstva spravedlnosti.

[5] Ministerstvo vnitra rovněž odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem z 24. 4. 2018, čj. MV-44277-2/ODK-2018, věc postoupilo Ministerstvu práce a sociálních věcí. Ministerstvo vnitra uvedlo, že pro určení nadřízeného orgánu je rozhodující, že se jedná o agendu veřejného opatrovnictví vykonávanou obcemi v přenesené působnosti, přičemž vláda usnesením z 23. 11. 2016, č. 1021 (dále „usnesení vlády č. 1021“) schválila návrh zákona, kterým svěřila tuto agendu Ministerstvu práce a sociálních věcí. Uvedlo, že závěr lze dovodit rovněž z § 9 zákona č. 2/1969 Sb., podle nějž je Ministerstvo práce a sociálních věcí ústředním orgánem státní správy pro sociální péči, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky, jakož i z aktivit Ministerstva práce a sociálních věcí vyvíjených v oblasti veřejného opatrovnictví.

[6] Ministerstvo práce a sociálních věcí také odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem z 12. 6. 2018, čj. MPSV-2018/85184-224/1, věc vrátilo zpět Ministerstvu vnitra. Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že pro posouzení věci je rozhodný správní řád, jehož gestorem je

Ministerstvo vnitra. Výkon činností sociální práce sociálních pracovníků je odlišný od veřejného opatrovnictví, které proto nespadá do agendy Ministerstva práce a sociálních věcí. Kompetenci v oblasti veřejného opatrovnictví, jež je upravena v předpisech občanského práva, má Ministerstvo spravedlnosti.

[7] Ministerstvo vnitra opětovně odmítlo svou pravomoc se zabývat podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem z 19. 6. 2018, čj. MV-44277-4/ODK-2018, vrátilo spisovou dokumentaci magistrátu bez věcného vyřízení.

[8] Žalobce poté podal kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

II.

[9] Žalobce v žalobě tvrdil, že mezi žalovanými vznikl záporný kompetenční spor. S odkazem na usnesení vlády č. 1021 uvedl, že agenda veřejného opatrovnictví náleží Ministerstvu práce a sociálních věcí. Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozhodl, že k vydání rozhodnutí je příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí.

III.

[10] Ministerstvo práce a sociálních věcí uvedlo, že nemá zákonné zmocnění k tomu, aby vedlo řízení týkající se veřejného opatrovnictví. Za nerozhodný považuje návrh zákona, který mu svěřuje působnost v oblasti veřejného opatrovnictví, jelikož jde jen o záměr uspořádání budoucích vztahů mezi ministerstvy v oblasti veřejného opatrovnictví. Zákonným zmocněním není § 9 zákona č. 2/1969 Sb. ani gesce Ministerstva práce a sociálních věcí nad zkouškou pro úředníky vykonávající agendu veřejného opatrovnictví dle vyhlášky Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků (dále „vyhláška 512/2002 Sb.“) – s účinností od 1. 1. 2025 byla zrušena a nahrazena vyhláškou č. 413/2024 Sb. Dále uvedlo, že neprobíhá žádné správní řízení, ve kterém by kompetenční spor mohl vzniknout, a proto tu žádný spor není. Nejvyššímu správnímu soudu navrhlo, aby žalobu odmítlo.

[11] Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že žaloba není přípustná, protože ve věci nejde o kompetenční spor dle § 97 s. ř. s. Přezkumné řízení lze zahájit pouze z moci úřední, a v dané věci tak žádný orgán neučinil. Neprobíhá tedy řízení, ve kterém by spor mohl vzniknout.

[12] Pokud by však Nejvyšší správní soud shledal žalobu přípustnou, zastává Ministerstvo spravedlnosti názor, že nemá pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení. S odkazem na usnesení vlády č. 1021 a vyhlášku č. 512/2002 Sb. považuje za nejvhodnější, aby se věcí zabývalo Ministerstvo práce a sociálních věcí. Nejvyššímu správnímu soudu rovněž navrhlo, aby žalobu odmítlo.

[13] Ministerstvo vnitra uvedlo, že pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení má Ministerstvo práce a sociálních věcí. Rozhodující je, že se věc týká agendy veřejného opatrovnictví, která je vykonávána v přenesené působnosti. Rovněž odkázal na usnesení vlády č. 1021, návrh zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, a § 9 zákona č. 2/1969 Sb., z nichž dovozuje pravomoc Ministerstva práce a sociálních věcí. Nejvyššímu správnímu soudu navrhlo, aby

rozhodl, že k vyřízení podnětu k provedení přezkumného řízení ve věci žádosti žalobce o nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem je příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí.

IV.

[14] Nejvyšší správní soud žalobu usnesením z 6. 5. 2021, čj. Komp 3/2018-87, odmítl z důvodu neexistence kompetenčního sporu. Dospěl totiž k závěru, že veřejné opatrovnictví dle § 471 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, je výkonem nevvrchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto veřejnoprávní korporace v obdobném postavení jako jakákoliv osoba soukromého práva. Výkon funkce veřejného opatrovníka obcí proto není výkonem přenesené působnosti. Veřejné opatrovnictví není správním řízením dle § 9 správního řádu ani jinou činností správního orgánu, a proto se nevede ve věci spis v technickoprávním smyslu dle § 17 správního řádu. Ve věci tak nelze uplatnit ani § 38 odst. 2 správního řádu o nahlížení do správního spisu jinými osobami. Nelze o tom vést řízení ani vydat rozhodnutí. V takovém případě je užití institutu přezkumného řízení pojmově vyloučeno. Přezkumné řízení nemůže proběhnout ani je nelze zahájit. Jestliže neexistuje řízení, a dokonce ani po právu nemůže být zahájeno (začít existovat), nevzniká tu už z povahy věci kompetenční spor dle § 97 odst. 1 s. ř. s.

[15] Uvedené usnesení Nejvyššího správního soudu však k žalobcově ústavní stížnosti zrušil Ústavní soud nálezem z 19. 9. 2024, sp. zn. III. ÚS 1951/21 (dále „zrušující náleží“).

[16] Ústavní soud předně s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu v kompetenčních sporech uvedl, že žalobce má právo na to, aby Nejvyšší správní soud rozhodl, který správní orgán – pokud vůbec nějaký – je oprávněn se zabývat jeho podnětem a případně přezkumné řízení zahájit.

[17] Ohledně věci samotné Ústavní soud přdestřel, že přímo ústavní pořádek a ústavně zaručená práva, jakož i mezinárodní závazky České republiky, zakládají pozitivní závazek státu zajistit osobám, jež nejsou schopny za sebe v plném rozsahu právně jednat, pomoc a podporu. Nelze-li jejich situaci řešit jinak, může tato pomoc spočívat v ustanovení veřejného opatrovníka. Nelze přijmout, že by stát mohl ignorovat situaci osob, které za sebe nemohou samostatně právně jednat. Má-li stát závazek něco učinit, má k tomu zjevně i oprávnění (pravomoc a působnost).

[18] Dále uvedl, že podle čl. 105 Ústavy může dojít k přenesení výkonu jakékoliv správy, která není samosprávou, tedy i té nevvrchnostenské.

[19] V obecné rovině je tak podle Ústavního soudu na zákonodárce, aby příslušnou metodou právní regulace upravil činnost veřejného opatrovníka či její jednotlivé aspekty. Od zvolené metody regulace se pak odvíjí posouzení, zda jde o úpravu veřejnoprávní, či soukromoprávní. Zákonodárce upravil opatrovnictví včetně veřejného opatrovnictví primárně v občanském zákoníku. Není pochyb o tom, že v tomto ohledu jde o úpravu soukromoprávní a nevvrchnostenskou. Současně měl zákonodárce za to, že tato úprava veřejného opatrovnictví nepostihuje všechny jeho aspekty, a proto opakovaně v občanském zákoníku hovoří o veřejném opatrovníkovi „podle jiného zákona“ (§ 468 a § 471 odst. 2 občanského zákoníku). Obecný předpis o veřejném opatrovnictví však nebyl dosud přijat. Úprava v občanském zákoníku tak počítá se zatím neexistujícím právním předpisem.

V právní úpravě tímto vznikla prává mezera. Zákodárce tuto mezeru zčásti vyplnil a výslovně stanovil, že výkon funkce veřejného opatrovníka je výkonem přenesené působnosti. Tato činnost obcí tak může podléhat kontrole ze strany správních orgánů, jakož i veřejného ochránce práv.

[20] Nejvyšší správní soud však podle Ústavního soudu toto rozhodnutí zákonodárce nerespektoval. Domnívá-li se Nejvyšší správní soud, že navzdory tomu nemá nahlížení do spisu veřejného opatrovníka podléhat správnímu rozhodování, musí to opřít o dostatečné důvody. Skutečnost, že se nevede správní řízení o výkonu veřejného opatrovnictví a ani o úkonech veřejného opatrovníka, sama o sobě neznamená, že se správní řízení nemůže vést o nahlížení do dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví. Sám Nejvyšší správní soud v rozsudku z 8. 11. 2022, čj. 4 As 110/2022-28, č. 4422/2023 Sb. NSS, ostatně dovodil, že orgán sociálně-právní ochrany dětí jako jejich veřejný opatrovník rozhoduje o právu nahlížet do spisové dokumentace ve správním řízení. To platí dokonce i při výkonu kolizního opatrovnictví podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, na základě rozhodnutí soudu v občanskoprávním řízení. Pojmově tedy není vyloučeno, aby se ve správním řízení rozhodovalo o nahlížení do spisu vedeného v souvislosti s veřejným opatrovnictvím.

[21] Ústavní soud dále uvedl, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodu 28 usnesení z 9. 12. 2014, čj. 4 As 26/2013-57, č. 3182/2015 Sb. NSS, nevyložil § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále „zákon o obcích“), jako pouhou úpravu odměňování obcí za výkon veřejného opatrovnictví, jak učinil Nejvyšší správní soud v odmítavém usnesení. Naopak rozšířený senát výslovně uvedl, že zákonodárce touto úpravou vyřešil otázku, v jaké působnosti obce danou činnost vykonávají. Závěr rozšířeného senátu je relevantní i pro výklad shodně formulovaného § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Nejvyšší správní soud však v nyní projednávané věci závěry rozšířeného senátu vůbec nezohlednil.

[22] Podle Ústavního soudu jsou proto závěry Nejvyššího správního soudu, podle nichž veřejné opatrovnictví není výkonem přenesené působnosti, zatíženy ústavně nepřijatelnou libovůlí a porušují právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). K těmto závěrům navíc Nejvyšší správní soud dospěl na základě výkladu § 149b odst. 3 zákona o obcích a § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze, který se odchyluje od dřívějšího výkladu provedeného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení čj. 4 As 26/2013-57. Jelikož tuto otázku Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci nepředložil devítičlennému rozšířenému senátu k rozhodnutí, porušil též právo stěžovatele na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny.

[23] Po zrušujícím nálezu Ústavního soudu se ke kompetenční žalobě opětovně vyjádřilo Ministerstvo spravedlnosti. Zopakovalo, že není gesčně příslušným správním úřadem v záležitostech veřejného opatrovnictví a není tak ani příslušným pro řešení podnětu žalobce. Nejvhodnějším ústředním správním úřadem v záležitostech veřejného opatrovnictví zletilých osob je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Na tom panuje shoda mezi resorty. Ministerstvo spravedlnosti dále poukázalo na další legislativní vývoj (sněmovní tisk č. 845, 9. volební období (2021-2025), digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, www.psp.cz), jenž však nebyl završen přijetím projednávané právní úpravy. V reakci na odůvodnění zrušujícího nálezu upozornilo, že postavení orgánu sociálně-právní

ochrany dětí jako kolizního opatrovníka nezletilého dítěte na jedné straně a veřejného opatrovníka dospělé osoby na straně druhé však není zcela shodné, byť se to tak z hlediska faktického postavení blízkých osob, které žádají obecní úřad zastupující jejich blízké v soukromoprávní záležitosti o nahlížení do spisu, může jevit. Rozdíl spočívá zejména v chybějící právní úpravě, která by upravovala nahlížení do spisové dokumentace veřejného opatrovníka. Je tedy otázkou, zda by i v tomto případě došlo k naplnění čtyř znaků potřebných pro případné přezkoumání aktu správního orgánu ve správním soudnictví. Ve zbytku vyjádření poukázalo na alternativní možnosti přístupu žalobce k informacím vázícím se k osobě opatrované matky.

[24] Na vyjádření Ministerstva spravedlnosti stručně reagoval žalobce. Souhlasí, že příslušným ústředním správním úřadem ve věci veřejného opatrovnictví je Ministerstvo práce a sociálních věcí.

V.

V.1. Splnění procesních podmínek řízení

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda se v dané věci jedná o kompetenční spor, k jehož projednání je příslušný. Podle ustanovení § 97 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje kladný nebo záporný kompetenční spor, jehož stranami jsou – mimo jiné – ústřední správní úřady navzájem. Podle zákona č. 2/1969 Sb. jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí (§ 1 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 1), Ministerstvo spravedlnosti (§ 1 bod 7 ve spojení s § 11 odst. 1) i Ministerstvo vnitra (§ 1 bod 8 ve spojení s § 12 odst. 1) ústředními orgány státní správy. Podmínka § 97 odst. 1 s. ř. s. je splněna.

[26] Soud se dále zabýval namítanou neexistencí správního řízení, v němž by spor vznikl a z toho plynoucí neexistencí kompetenčního sporu. Přezkumné řízení, kterého chce žalobce dosáhnout, se zahajuje z moci úřední a zákon výslovně stanoví, že podnět účastníka není návrhem na zahájení řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu). Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pak plyne, že žalobce nemá veřejné subjektivní právo na to, aby bylo zahájeno přezkumné řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 86, a na něj navazující judikatura, např. rozsudek NSS z 29. 10. 2024, čj. 2 As 125/2024-43, bod 16).

[27] V souladu se závěrem zrušujícího nálezu Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry své ustálené judikatury v kompetenčních sporech, podle níž je kompetenčním sporem ve smyslu § 97 s. ř. s., o němž rozhoduje Nejvyšší správní soud, i situace jako ta v nyní projednávané věci, v níž několik ústředních orgánů státní správy popírá svoji pravomoc zabývat se podnětem k provedení (zahájení) přezkumného řízení a případně přezkumné řízení zahájit (rozsudek kompetenčního senátu NSS z 26. 6. 2018, čj. Komp 2/2016-21, č. 3777/2018 Sb. NSS, body 18 a 19, a na něj navazující usnesení kompetenčního senátu NSS z 15. 6. 2023, čj. Komp 1/2023-59, bod 9).

[28] Nejvyšší správní soud má proto pravomoc projednat a rozhodnout předložený záporný kompetenční spor.

V.2. Vlastní argumentace soudu ke kompetenčnímu sporu

[29] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že nemohl přihlídnout k usnesení vlády č. 1021 a jím schválenému návrhu zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, protože se nejedná o platné právní předpisy.

[30] Z předložené spisové dokumentace je zřejmé, že předmětem kompetenčního sporu je určení správního orgánu příslušného zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení ve věci žádosti žalobce o nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem, kterým je Městská část Praha 13.

[31] Nejvyšší správní soud je vázán právním názorem a závěry vyslovenými Ústavním soudem ve zrušujícím nálezu (čl. 89 odst. 2 Ústavy). Při posouzení věci tedy vyšel z toho, že výkon funkce veřejného opatrovníka dle § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze (§ 149b odst. 3 zákona o obcích) je výkonem přenesené působnosti. Veřejné opatrovnictví je tedy (nevrchnostenskou) státní správou, jejíž výkon byl zákonem svěřen obci, respektive v Praze městské části jako veřejnoprávní korporaci, tj. právnické osobě (zde veřejného práva).

[32] Obec (v Praze městská část) při výkonu veřejného opatrovnictví, resp. funkce veřejného opatrovníka, vykonává (přenesenou) působnost v oblasti veřejné správy, a to správy nevrchnostenské. V tomto ohledu jde o jistý protimluv, neboť judikatura i odborná literatura vcelku jednotně chápe *výkon působnosti v oblasti veřejné správy* ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu výlučně jako autoritativní postup správních orgánů vůči adresátům veřejné správy v podobě vrchnostenské veřejné správy spojené s realizací veřejné moci (usnesení zvláštního senátu z 21. 5. 2008, čj. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS, či rozsudek NSS čj. 4 As 110/2022-28, body 18 a 19; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, komentář k § 1, s. 3, marg. č. 7; POTĚŠIL, L. in POTĚŠIL, L. a kol. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, komentář k § 1, s. 8, marg. č. 16). Na výkon nevrchnostenské správy realizované prostředky jak soukromého, tak i veřejného práva tak správní řád přímo nedopadá (usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82). Nicméně, jak uvedl Ústavní soud ve zrušujícím nálezu s poukazem na výše citovaný rozsudek NSS čj. 4 As 110/2022-28, samotná skutečnost, že se o výkonu veřejného opatrovnictví ani o úkonech veřejného opatrovníka nevede (formální) správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, přičemž nejde ani o jinou činnost dle části čtvrté správního řádu, neboť i ta se týká vrchnostenské veřejné správy, neznámá, že se správní řízení nemůže vést o nahlížení do dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví.

[33] Nejprve se však Nejvyšší správní soud vyjádří k tomu, proč podle něj nepřichází v úvahu, jako důvod, proč nelze o nahlížení do spisu rozhodovat ve správním řízení, široký výklad dohledové pravomoci opatrovnických soudů podle § 48 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále „z. ř. s.“), nastíněný v bodu 67 zrušujícího nálezu. Je-li výkon veřejného opatrovnictví, resp. funkce veřejného opatrovníka, výkonem přenesené působnosti v oblasti veřejné správy, jde bez dalšího o činnost spadající do moci výkonné. Zasahuje-li moc výkonná do právní sféry jednotlivců, lze se zásadně obrátit na moc soudní, aby takový zásah přezkoumala (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 4 Ústavy). Působení veřejné správy je zásadně pod ochranou správních soudů. Má-li být působení veřejné správy pod

ochranou jiných soudů, je třeba výslovného a jednoznačného zmocnění zákonodárce v mezích ústavních mantinelů. Takovým zmocněním je např. část pátá občanského soudního řádu upravující pravomoc soudů v občanském soudním řízení ve věcech vyplývajících ze vztahů soukromého práva, o nichž bylo rozhodnuto správním orgánem. Případně § 324a odst. 3 trestního řádu, jenž zavádí pravomoc trestních soudů k přezkumu rozhodnutí ředitele věznice, jako orgánu veřejné správy, o umístění odsouzeného do některého z oddělení věznice s ostrahou. Ve specifických případech poskytuje ochranu proti působení veřejné správy Ústavní soud. Jiným příkladem zmocnění je jistě též právě § 48 z. ř. s., podle nějž soud v občanském soudním řízení *dohlíží, zda opatrovník plní řádně své povinnosti. K tomu může činit vhodná opatření.* Toto stručné ustanovení lze považovat za jednoznačné přiznání pravomoci soudům v občanském soudním řízení k dohledu nad výkonem funkce (i veřejného) opatrovníka, který je právě v případě veřejného opatrovníka nevyrchnostenskou veřejnou správou. Podle Nejvyššího správního soudu však uvedené ustanovení bez opory v samotném textu neumožňuje natolik široký výklad dohledové činnosti, jenž by vedl k založení pravomoci opatrovnických soudů k přezkumu procesu vyřizování žádostí o nahlížení do spisové dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví, o čemž se, jak uvedeno dále, vede dle Ústavního soudu správní řízení. Pravomoc orgánů veřejné moci by neměla být založena soudním výkladem jdoucím za horizont textu právní úpravy, neboť by docházelo k nepřiměřené a nikoli nezbytné ingerenci moci soudní do moci zákonodárné, potažmo moci výkonné, pokud by o nahlížení do spisu rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení namísto orgánu veřejné správy. Nadto, podle § 48 odst. 1 z. ř. s. opatrovnický soud *dohlíží, zda opatrovník plní řádně své povinnosti.* Předmětem dohledu je tedy vztah mezi opatrovancem a opatrovníkem. Otázka nahlížení do spisové dokumentace opatrovníka třetí osobou se však tomuto předmětu dohledu opatrovnického soudu vymyká.

[34] V rozsudku z 8. 11. 2022, čj. 4 As 110/2022-28, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i v případě výkonu nevyrchnostenské správy v podobě kolizního, resp. obecněji veřejnoprávního opatrovnictví majícího primárně soukromoprávní rozměr (v případě veřejného opatrovnictví plynoucí ze samotné jeho úpravy v občanském zákoníku), je o žádosti o nahlížení do spisu vedeno správní řízení (ve smyslu § 9 správního řádu). Dospěl k tomu na základě splnění čtyř znaků: (i) napadené rozhodnutí (odvolací rozhodnutí Magistrátu města Brna o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno-Bohunice) vydal správní orgán; (ii) při rozhodování o povolení nahlédnout do spisu bylo rozhodováno o právech a povinnostech žadatele; (iii) rozhodování se dělo v oblasti veřejné správy; a (iv) bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře žadatele jako adresáta veřejné správy.

[35] Ústavní soud v bodu 66 zrušujícího nálezu s odkazem na výše uvedené závěry rozsudku čj. 4 As 110/2022-28 tedy poukázal na to, že je nutné rozlišovat mezi samotným výkonem veřejnoprávního opatrovnictví na jedné straně a nahlížením do spisové dokumentace vedené o takovém výkonu opatrovnictví na straně druhé.

[36] Skutečnost, že Nejvyšší správní soud v posledně uvedeném rozsudku uvedené závěry učinil pro účely posouzení, zda takový postup podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, zatímco v nyní projednávané věci jde o posouzení „toliko“ pro účely přezkumného řízení uvnitř veřejné správy, není v tomto ohledu rozhodná. Stejně tak není podstatné, že uvedené závěry Nejvyšší správní soud tehdy formuloval ve vztahu ke

koliznímu opatrovnictví podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, jenž v § 55 obsahuje výslovnou úpravu vedení spisové dokumentace a nahlížení do ní. Jak výslovně uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 242/2024 Sb. [zvláštní část – k bodům 116 až 120 (§ 55)], jímž byl s účinností od 1. 1. 2025 změněn mimo jiné § 55 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, nahlížení do spisové dokumentace vedené podle tohoto zákona probíhalo a probíhá primárně v obecném režimu § 38 správního řádu, přičemž zákon o sociálně-právní ochraně dětí upravuje toliko důvodné odchylky od obecné právní úpravy. Podle Nejvyššího správního soudu proto nelze tedy tvrdit, že zákon o sociálně-právní ochraně dětí obsahuje samostatnou komplexní úpravu nahlížení do spisové dokumentace vedené podle tohoto zákona, jež je zcela nezávislá na obecné úpravě ve správním řádu, a bez níž by v režimu zákona o sociálně-právní ochraně dětí nahlížení nebylo možné. Z rozsudku čj. 4 As 110/2022-28 i z uvedené důvodové zprávy plyne, že důvodem pro užití správního řádu pro vyřízení žádosti o nahlížení do spisové dokumentace je totiž již sama skutečnost, že se o této žádosti vede formální správní řízení.

[37] Z výše uvedeného shrnutí průběhu nyní projednávané věci je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že tyto čtyři znaky byly v základní rovině splněny i nyní, a to již z důvodu podobnosti tehdy a nyní projednávané věci, neboť se obě týkaly rozhodování o nahlížení do spisové dokumentace vedené v souvislosti s výkonem veřejnoprávního opatrovnictví – tehdy kolizního, nyní veřejného. Magistrát i úřad jsou rovněž orgány územního samosprávného celku, a tedy správními orgány ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu [resp. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Při rozhodování o žádosti žalobce rozhodovaly o konkrétním žalobcově právu na nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem jeho matky. Rozhodování se dělo v oblasti veřejné správy a bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře žalobce. V daném případě tedy podle zákona mělo být vedeno správní řízení o žádosti žalobce o nahlížení do dokumentace vedené při výkonu veřejného opatrovnictví. V tom případě musí mít žalobce možnost též podání podnětu k zahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 a násl. správního řádu. Zbývá tedy vyřešit otázku, který správní orgán je příslušný k vyřízení takového podnětu.

[38] Žalobce podal podnět k zahájení přezkumného řízení ve věci rozhodnutí magistrátu vydaného v přenesené působnosti. Podnět k zahájení přezkumného řízení by měl vyřídít orgán, který je příslušný vést přezkumné řízení. Jen ten je totiž díky své specializaci schopen správně posoudit podmínky pro zahájení přezkumného řízení. Ostatně, správní řád v § 42 rovněž upravuje postoupení podnětu příslušnému orgánu. Proto Nejvyšší správní soud zkoumal, kdo – pokud vůbec někdo – je příslušný vést přezkumné řízení ve věci nahlížení do spisu veřejného opatrovníka.

[39] Přezkumné řízení vede dle § 95 správního řádu *správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal*. Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle správního řádu rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor (§ 178 odst. 1 správního řádu). Nadřízeným orgánem úřadu (městské části Praha 13), jako orgánu této městské části, v řízeních vedených v přenesené působnosti (tj. i ve věcech veřejného opatrovnictví – § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze; bod [31] výše) je magistrát (§ 81 odst. 3 písm. a) uvedeného zákona ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu; VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. II. Aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1408]. Pro účely přezkumu rozhodnutí vydaného magistrátem, jako orgánem

hlavního města Prahy, ve správním řízení je nadřízeným orgánem magistrátu příslušné ministerstvo, do jehož působnosti náleží oblast přenesené působnosti hlavního města Prahy [§ 118 odst. 3 písm. b) zákona o hlavním městě Praze ve spojení s § 178 odst. 1 správního řádu; DĚVĚROVÁ, M., komentář k § 118 odst. 1 až 3, in DĚVĚROVÁ, M. a kol. *Zákon o hlavním městě Praze: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-11-19]. Přezkumné řízení by tedy mělo vést věcně příslušné ministerstvo.

[40] K posouzení žádosti o nahlížení do jakékoli dokumentace je nutné znát dotčenou věcnou oblast. O takové žádosti proto rozhoduje orgán, který spis vede. V dalším stupni pak nadřízený správní orgán dle agendy, která je předmětem spisu. Podstatná je tedy materie, nikoliv vedení spisové služby.

[41] To znamená, že pro posouzení věci je zásadní věcná oblast, o níž jde, a nikoliv to, že žalobce žádal o nahlížení do spisu. Názor Ministerstva spravedlnosti obsažený v přípisu z 10. 4. 2018, čj. MSP-103/2018-LO-SP/3, že rozhodné je vedení spisu dle správního řádu, respektive spisová služba, jejichž gestorem je Ministerstvo vnitra, je mylný. V opačném případě by totiž dle § 12 odst. 1 písm. e) zákona č. 2/1969 Sb. bylo ve všech věcech nahlížení do všech správních (i nesprávních) spisů vždy příslušné Ministerstvo vnitra. To je absurdní závěr, protože by Ministerstvo vnitra rozhodovalo o nahlížení do spisů, jejichž agendu nezná, a nemůže tedy ani posoudit právní zájem na nahlížení. Není proto možné relativně obecný § 12 odst. 1 písm. e), resp. odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb. (podle nichž je Ministerstvo vnitra ústředním orgánem státní správy pro archivnictví a spisovou službu a dále plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, správního trestání, spisové služby a postupů podle kontrolního řádu) chápat jako kompetenční normu zakládající pravomoc Ministerstva vnitra rozhodovat o nahlížení do spisu v jakékoli oblasti veřejné správy.

[42] Nyní projednávaná věc se v rozhodných rysech odlišuje od věcí sp. zn. Komp 4/2010, Komp 2/2016 a Komp 3/2011. V těchto věcech Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ústředním správním orgánem ve věcech daní a poplatků (včetně poplatků za komunální odpad, za znečišťování ovzduší, jakož i nákladů správního řízení, při jehož správě se postupuje podle daňového řádu), tedy jakýmsi ústředním správcem daně, je podle § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb. Ministerstvo financí; ledaže by zvláštní právní úprava (vůči zákonu č. 2/1969 Sb.) stanovila jinak. Tak tomu však v tehdy projednávaných věcech nebylo. Klíčová přitom byla úvaha, že nadřízeným orgánem je správce daně nejbližší nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. Takto specifická situace však v nyní projednávané věci nenastala.

[43] Nyní projednávaná věc se rovněž liší od věci sp. zn. Komp 2/2021, v níž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že k projednání odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu o námitce podjatosti v řízení o přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícím se na více úsecích státní správy dle § 2 odst. 2 písm. e) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, je Ministerstvo vnitra. Je tomu tak nezávisle na oblasti veřejné správy, do níž spadá věc projednávaná ve „zdrojovém“ přestupkovém řízení, v němž svědek podal nepravdivou výpověď, čímž spáchal přestupek dle uvedeného ustanovení. V tehdejší věci byla rozhodující skutečnost, že řízení o přestupku proti pořádku ve státní správě vyskytujícím se na více úsecích státní správy je samostatným řízením, které není závislé na primárním řízení, v němž došlo k podání nepravdivé výpovědi. Oproti tomu v nyní projednávané věci není žádné samostatné primární a samostatné sekundární správní řízení,

nýbrž jen jedno správní řízení, jež je obsahově, odborně i personálně provázáno se samotným výkonem veřejného opatrovnictví.

[44] Věcně příslušným ministerstvem pro vedení přezkumného řízení ve věci nahlížení do opatrovnického spisu vedeného k výkonu veřejného opatrovnictví tedy bude ministerstvo, do jehož gesce věcně spadá veřejné opatrovnictví jako výkon přenesené nevvrchnostenské správy.

[45] Opatrovnictví v projednávané věci vykonává veřejnoprávní korporace, konkrétně obec. 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 občanského zákoníku je veřejný opatrovník ustanoven až subsidiárně v případě, že tu není žádná jiná vhodná osoba.

[46] Osoba neschopná obstarat své záležitosti nesmí zůstat bez ochrany. Tu v posledku, pokud tu není nikdo jiný, zajistí stát, který chrání zájmy a práva opatrovance, a jedná se tak z jeho strany o ochranu zájmů osoby a člověka jako takového (bod 44 zrušujícího nálezu). Z uvedeného popisu plyne, že jde o projev sociální politiky státu, která se vyznačuje ochranou funkcí, zejména vůči zranitelným osobám. Sociální politika je pak obecně agendou Ministerstva práce a sociálních věcí, jak plyne již z jeho názvu.

[47] Ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., které vymezuje působnost Ministerstva práce a sociálních věcí, veřejné opatrovnictví výslovně nezmiňuje. Podle tohoto ustanovení *Ministerstvo práce a sociálních věcí je ústředním orgánem státní správy pro pracovněprávní vztahy, bezpečnost práce, zaměstnanost a rekvalifikaci, kolektivní vyjednávání, mzdy a jiné odměny za práci, důchodové zabezpečení, nemocenské pojištění, sociální péči, péči o pracovní podmínky žen a mladistvých, právní ochranu mateřství, péči o rodinu a děti, péči o občany, kteří potřebují zvláštní pomoc, a pro další otázky mzdové a sociální politiky.*

[48] Veřejné opatrovnictví je projevem pomoci a ochranné funkce státu (týká se osob, které potřebují zvláštní pomoc poskytovanou veřejným opatrovníkem), a proto je lze považovat za další otázku sociální politiky ve smyslu citovaného § 9 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.

VI.

[49] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud určil, že k vyřízení podnětu k přezkumnému řízení ve věci nahlížení do spisu veřejného opatrovníka je příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí (výrok I.).

[50] Soud rozhodl dále o nákladech řízení, a to v souladu s § 101 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě (výrok II.).

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

V Brně dne 26. listopadu 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu