U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera, Ph.D., Mgr. Davida Hipšra, prof. JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., JUDr. Tomáše Langáška, JUDr. Tomáše Rychlého, Ph.D., a JUDr. Karla Šimky, Ph.D., v právní věci žalobce: **Ing. T. B.**, proti žalovaným: **1) Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, **2) Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 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 pravomoc vyřídit podnět k provedení přezkumného řízení ve věci žádosti žalobce o nahlížení do spisové dokumentace vedené veřejným opatrovníkem,

takto:

I. Žaloba **se odmítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce 13. 11. 2017 požádal Úřad městské části Praha 13 (dále „úřad“) o nahlížení do spisu veřejného opatrovníka ve věci své matky paní M. B. Úřad řízení usnesením z 29. 11. 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“) rozhodl 8. 1. 2018 o odvolání proti usnesení o přerušení řízení tak, že jej zrušil a věc vrátil úřadu k novému projednání. Odůvodněním zavázal úřad řízení o žádosti žalobce zastavit dle § 66 odst. 1 písm. b) spr. ř. Ve výroku však mylně uvedl, že „odvolání se ruší“. Vadu napravil usnesením z 5. 2. 2018 o opravě zřejmých nesprávností ve výroku, kterým 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 opatrovance. Domáhal se informace o tom, co může opatrovník synovi opatrovance sdělit, a co již nikoliv. Magistrát posoudil opravný prostředek jako podnět k přezkumnému řízení a postoupil jej Ministerstvu spravedlnosti.

[4] Ministerstvo spravedlnosti [žalovaný 2)] odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem čj. MSP-103/2018-LO-SP/3 ze dne 10. 4. 2018 věc postoupilo Ministerstvu vnitra. Žalovaný 2) uvedl, že není nadřízeným správním orgánem magistrátu; ústředním orgánem státní správy pro archivnictví a spisovou službu je 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 žalovaného 2).

[5] Ministerstvo vnitra [žalovaný 3)] odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem čj. MV-44277-2/ODK-2018 ze dne 24. 4. 2018 věc postoupilo Ministerstvu práce a sociálních věcí. Žalovaný 3) uvedl, že pro určení nadřízeného orgánu je rozhodující to, že se jedná o agendu veřejného opatrovnictví vykonávanou obcemi v přenesené působnosti, přičemž vláda 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., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále „zákon č. 2/1969 Sb.“).

[6] Ministerstvo práce a sociálních věcí [žalovaný 1)] odmítlo svou pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení a přípisem čj. MPSV-2018/85184-224/1 ze dne 12. 6. 2018 věc vrátilo zpět Ministerstvu vnitra. Žalovaný 1) uvedl, 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 žalovaného 1). Kompetenci v oblasti veřejného opatrovnictví má ministerstvo spravedlnosti.

[7] Žalovaný 3) opětovně odmítl svou pravomoc se zabývat podnětem k provedení přezkumného řízení a vrátil dne 19. 6. 2018 spisovou dokumentaci magistrátu bez věcného vyřízení.

[8] Žalobce poté podal dne 25. 7. 2018 kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu.

II.

[9] V žalobě tvrdil, že mezi žalovanými vznikl záporný kompetenční spor. S odkazem na usnesení vlády č. 1021/16 uvedl, že agenda veřejného opatrovnictví náleží Ministerstvu práce a sociálních věcí. Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozhodl, že k vydání rozhodnutí je příslušný žalovaný 1).

III.

[10] Žalovaný 1) uvedl, že nemá zákonné zmocnění k tomu, aby vedl řízení týkající se veřejného opatrovnictví. Za nerozhodný považuje návrh zákona, který mu svěřuje působnost v oblasti veřejného opatrovnictví. Zákonným zmocněním není § 9 zákona č. 2/1969 Sb., ani gesce žalovaného 1) 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 uvedl, že neprobíhá žádné správní řízení, ve kterém by kompetenční spor mohl vzniknout, a proto tu žádný není.

pokračování

[11] Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby žalobu odmítl.

[12] Žalovaný 2) uvedl, 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.

[13] Pokud by však Nejvyšší správní soud shledal žalobu přípustnou, zastává žalovaný 2) názor, že nemá pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení. S odkazem na usnesení vlády č. 1021/16 a vyhlášku č. 512/2002 Sb. považuje za nejvhodnější, aby se věcí zabývalo Ministerstvo práce a sociálních věcí.

[14] Nejvyššímu správnímu soudu rovněž navrhl, aby žalobu odmítl.

[15] Žalovaný 3) uvedl, že pravomoc zabývat se podnětem k provedení přezkumného řízení má žalovaný 1). Rozhodující je, že se věc týká agendy veřejného opatrovnictví, která je vykonávána v přenesené působnosti. Rovněž odkázal na usnesení vlády č. 1021/16, návrh zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, a § 9 zákona č. 2/1969 Sb., z nichž dovozuje pravomoc žalovaného 1).

[16] Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby rozhodl, že k vydání rozhodnutí je příslušný žalovaný 1).

IV.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalobce podal návrh na zahájení řízení dle § 97 s. ř. s. Žalobce podání označil jako „*Návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů*“ a navrhuje, aby „*zvláštní senát pro rozhodování kompetenčních sporů* [...] *vydal podle § 5 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb. následující usnesení*“. V podání však rovněž odkazuje na § 97 a § 98 s. ř. s. a uvádí, že podává návrh dle těchto ustanovení.

[18] Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, je orgán soudního typu, který však není součástí Nejvyššího správního soudu. K projednání návrhu na zahájení kompetenčního sporu dle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů není Nejvyšší správní soud příslušný. Pokud by takový návrh žalobce podal, byl by nepřípustný dle § 99 písm. b) s. ř. s.

[19] Žalobce opírá odůvodnění návrhu o soudní řád správní; zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů užívá jen v označení podání a návrhu petitu. Soud zohlednil zákonnou úpravu, účel řízení, jakož i soudu známý stav věci a dospěl k závěru, že žalobce projevil vůli zahájit kompetenční spor dle § 97 s. ř. s.

[20] Nejvyšší správní soud proto posuzoval, 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 (§ 9 odst. 1), Ministerstvo spravedlnosti (§ 11 odst. 1) a Ministerstvo vnitra (§ 12 odst. 1) ústředními orgány státní správy. Podmínka § 97 odst. 1 s. ř. s. je splněna.

[21] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že nemohl přihlédnout k usnesení vlády č. 1021/16 a návrhu zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s veřejným opatrovnictvím, protože se nejedná o platné právní předpisy. Projednávání návrhu zákona (sněmovní tisk č. 992 VII. volebního období Poslanecké sněmovny) bylo ukončeno s koncem volebního období Poslanecké sněmovny, přičemž neproběhlo ani první čtení.

[22] Z předložené dokumentace je zřejmé, že předmětem tvrzeného 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.

[23] Soud se nejprve zabýval namítanou neexistencí správního řízení, v němž by spor vznikl a z toho plynoucí neexistencí kompetenčního sporu. Přitom se zaměřil zejména na povahu funkce veřejného opatrovníka a jejího výkonu, protože jsou pro věc rozhodné.

[24] 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.

[25] Dle § 471 odst. 3 občanského zákoníku má způsobilost být veřejným opatrovníkem obec, kde má opatrovanec bydliště, anebo právnická osoba zřízená touto obcí k plnění těchto úkolů. Veřejným opatrovníkem soud ustanoví přímo obec nebo osobu zřízenou obcí za účelem výkonu funkce veřejného opatrovníka, nikoli jejich orgány, jako jsou např. obecní nebo městský úřad (srov. Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, k § 471.). Obec má „způsobilost" být opatrovníkem, což je pojem soukromoprávní, nikoliv „pravomoc" vykonávat funkci opatrovníku, což by byl pojem veřejnoprávní.

[26] Výkon funkce veřejného opatrovníka hlavním městem Prahou nebo městskou částí je dle § 119c odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, výkonem přenesené působnosti. Stejně stanoví pro obce § 149b odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Zdá se tedy, že dle zákona o hlavním městě Praze a obecního zřízení je veřejné opatrovnictví státní správou, jejíž výkon byl zákonem svěřen obci.

[27] Nicméně aby mohlo dojít k přenosu působnosti státu na jiné subjekty, musí ji stát nejprve mít. Působnost obecně vyjadřuje okruh úkolů, které zákon vymezuje určitému subjektu veřejné správy nebo konkrétnímu vykonavateli veřejné správy. Žádný zákon však působnost státu ve věcech veřejného opatrovnictví neupravuje; zákon o veřejném opatrovnictví v současné době neexistuje. Z § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení, které stanoví, že výkon veřejného opatrovnictví obcí je výkonem přenesené působnosti, nelze dovodit, že stát tuto působnost má. Uvedená ustanovení mohou pouze již existující působnost přenést.

[28] O výkon přenesené působnosti nemůže jít ani z důvodu výkonu veřejného opatrovnictví přímo obcí (nikoliv jejími orgány). Dle čl. 105 Ústavy nelze „svěřit“ výkon státní správy obcím a krajům jakožto územním společenstvím občanů (čl. 100 odst. 1), resp. veřejnoprávním korporacím (čl. 101 odst. 3), nýbrž jen jejich „orgánům“ (Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. *Ústava České republiky. Komentář.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k čl. 105, s. 1237.). Výkonem státní správy nejsou pověřeny územní samosprávné celky, ale jejich jednotlivé orgány. Jinak řečeno, stát toliko využívá existence územní samosprávy a její struktury k zajištění decentralizovaného výkonu státní správy. Tato koncepce je celkem logická, neboť subjektem státní správy je nadále stát a odpovědnost za její výkon nese stát, nikoliv územní samosprávný celek jako veřejnoprávní korporace. Proto mohou být výkonem státní správy pověřeny jednotlivé orgány, nikoliv obec či kraj jako veřejnoprávní subjekt (Rychetský, P., Langášek, T. Pospíšil, I. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, k čl. 105, bod 9.).

[29] Výkon veřejného opatrovnictví v působnosti přenesené by se rovněž dostával do kolize s působností soudů. Pouze opatrovnický soud v rámci své pravomoci a příslušnosti ustanovuje rozhodnutím opatrovníka. Není přípustné, aby do jeho rozhodování zasahovaly správní orgány. Pokud by výkon veřejného opatrovnictví byl nepřímou státní správou vykonávanou obcemi, mohl by do jeho výkonu zasahovat dle § 65 odst. 1 ve spojení s § 7 odst. 2 obecního zřízení krajský úřad. Je však nepřípustné, aby krajský úřad rozhodl o tom, že veřejné opatrovnictví bude vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří obec ustanovená soudem. Veřejné opatrovnictví pověřeným obecním úřadem by se rovněž mohlo v jednotlivých případech dostat do rozporu se zněním § 471 odst. 3 občanského zákoníku ve slovech „kde má opatrovanec bydliště“. Ustanovení § 65 odst. 1 obecního zřízení navíc hovoří o orgánech obce, jak však bylo řečeno výše, veřejné opatrovnictví vykonává obec samotná, nikoliv její orgány.

[30] Zákon o hlavním městě Praze, ani obecní zřízení nemohou změnit povahu institutu opatrovnictví. Obec jako veřejný opatrovník má zcela stejné postavení jako jakýkoliv jiný opatrovník. Rozdíl spočívá pouze v tom, že jmenování obec 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.

[31] V projednávané věci proto nejde o výkon vrchnostenské správy, může však jít o správu nevrchnostenskou. Vrchnostenská a nevrchnostenská správa se rozlišuje dle toho, zda stát (obec apod.) může adresátům jednostranně určovat, co je pro něj právem a co není (Hoetzel, J. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1937, s. 15.). Vrchnostenská správa, též výsostná, nařizovací, zásahová, je výrazem pro administrativně-právní vztahy v činnosti veřejné správy, které se realizují právními formami veřejného práva (Hendrych, D. a kol., *Právnický slovník*. 3. vydání. C. H. Beck, 2009.). Vrchnostenskou správu lze také charakterizovat jako jednostranné autoritativní rozhodování. Naopak správu nevrchnostenskou, též sociální, jako činnost obdobnou té, kterou provozují soukromníci (Weyr, F. Funkce státní. In Hácha, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek I. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 700.).

[32] Z výše uvedeného popisu veřejného opatrovnictví plyne, že v posuzované věci jde o správu nevrchnostenskou. Tu vykonává obec jako veřejnoprávní korporace dle § 2 odst. 1 obecního zřízení. Ve věci veřejného opatrovnictví uvedenému odpovídá znění § 471 odst. 3 občanského zákoníku, dle kterého má způsobilost být opatrovníkem obec jako osoba, subjekt ve smyslu soukromého práva, nikoliv jako správní orgán či úřad, jejž zde chápeme jako svazek kompetencí. Závěr, že obec vykonává funkci veřejného opatrovníka jakožto osoba, plyne ze znění zákona (§ 471 odst. 3 občanského zákoníku), z odborné literatury (Švestka, J., Dvořák, J., Fiala, J. a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha: Wolters Kluwer, 2014, k § 471), judikatury (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2016, sp. zn. 21 Cdo 1288/2016, 21 Cdo 1295/2016, 21 Cdo 1296/2016, 21 Cdo 1297/2016, 21 Cdo 1677/2016, bod 33) a rovněž povahy institutu opatrovnictví. Tento výklad rovněž respektuje čl. 105 Ústavy.

[33] Soudu je znám nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 2936/15, který v bodě 19 uvádí, že výkon funkce veřejného opatrovníka je výkonem přenesené působnosti. Tento závěr je ale učiněn pouze s odkazem na nespecifikované „předchozí judikaturní výklady“ a na znění § 149b odst. 3 obecního zřízení. Ústavní soud se povahou veřejného opatrovnictví podrobně nezabýval a rozhodnutí Nejvyššího soudu v dané věci zrušil pro porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, protože Nejvyšší soud nevypořádal v dovolání vznesenou námitku. Jelikož je nález Ústavního soudu opřen o právo na spravedlivý proces a problematiku rozhodnou pro nyní projednávanou věc podrobněji nezkoumal, považuje Nejvyšší správní soud za přípustné se s ohledem na svou vlastní argumentaci od jeho závěru odchýlit.

[34] Nejvyšší správní soud se dále zabýval výkladem § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení, protože z výše uvedených důvodů nemohou upravovat přenos působnosti. Předmětná ustanovení byla do obecního zřízení a zákona o hlavním městě Praze začleněna zákonem č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva (tzv. „změnový zákon“). Nepřichází tedy v úvahu ani nepřímá derogace těchto ustanovení občanským zákoníkem z časových důvodů, protože nabyla účinnosti zároveň s ním. Zdá se tedy, že jsou obsoletní, právně vyčpělá; byla ovšem jako taková již přijata.

[35] Proti vložení obsoletního ustanovení do zákona stojí uznávaná koncepce racionálního zákonodárce, která je východiskem interpretace práva a z které lze dovodit, že racionální zákonodárce netvoří nadbytečné právo (srov. např. bod 6 usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 29/16). Zásadně pak nevytváří pravidla bez normativního významu (srov. např. bod 47 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14). V souladu s uvedeným je v nyní projednávané věci jedinou možnou cestou najít racionální interpretaci § 119c odst. 3 zákona o hlavním městě Praze a § 149b odst. 3 obecního zřízení.

[36] Zmiňovaná ustanovení nebyla součástí původního vládního návrhu změnového zákona a byla doplněna pozměňovacím návrhem obsaženým v usnesení ústavně právního výboru č. 200. z jeho 61. schůze konané dne 29. 5. 2013. Z uvedeného usnesení však není důvod pozměňovacího návrhu patrný. Důvod pozměňovacího návrhu nebyl zmíněn na 52. schůzi Poslanecké sněmovny dne 19. 3. 2013 při prvním čtení zákona, na 54. schůzi

Poslanecké sněmovny dne 12. 6. 2013 při druhém čtení zákona, ani dne 8. 8. 2013 při třetím čtení zákona. Argumentovat úmyslem zákonodárce tedy nelze.

[37] Jediným racionálním výkladem je, že účelem ustanovení je zajistit finanční zabezpečení výkonu veřejného opatrovnictví obcí, ačkoliv to zákonodárce učinil nepromyšleně. Dle § 31 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze a § 62 obecního zřízení obdrží obce a Praha ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti. Důraz na finanční zabezpečení výkonu funkce veřejného opatrovníka klade rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 2936/15 - 2, body 26. a 27, a obdobně Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4910/2015. Nejvyšší správní soud sdílí názor, že obce by měly za výkon funkce veřejného opatrovníka dostávat kompenzaci, zvláště v případě, že se svým ustanovením nemusí vyjádřit souhlas. Nicméně nepovažuje za vhodné, aby se fingoval výkon přenesené působnosti. Pokud zákonodárce nebo případně vláda považují náhradu za správu jmění dle § 462 občanského zákoníku za nedostatečnou, jistě jsou schopni přijmout či navrhnout jasnou a neproblematickou právní úpravu nebo užít již existující instituty.

[38] Veřejné opatrovnictví je výkonem nevrchnostenské správy, při které vystupuje obec jakožto korporace v obdobném postavení jako jakákoliv jiná soukromoprávní osoba. Na tuto činnost správní řád nedopadá. Dle § 1 odst. 1 spr. ř. upravuje správní řád postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Obec jako veřejný opatrovník ale není správním orgánem a nevykonává působnost v oblasti veřejné správy. Soukromoprávní jednání pak ze své působnosti správní řád výslovně vylučuje v § 1 odst. 3. Veřejné opatrovnictví není správním řízením dle § 9 spr. ř. Nelze říci, že obec vede „řízení o veřejném opatrovnictví“; o opatrovnictví rozhoduje soud. Nejde ani o jinou činnost dle části čtvrté správního řádu. Protože nejde o správní řízení, ani jinou činnost správního orgánu, nevede se ve věci spis v technickoprávním smyslu dle § 17 spr. ř.

[39] Obce obecně vykonávají spisovou službu dle § 64 odst. 2 zákona č 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce se stavebním nebo matričním úřadem pak dle § 64 odst. 1 téhož zákona. Dle § 65 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis. Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 9 As 109/2017-37 uvedl, že obecná povinnost vést spis skutečně vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě; i když to správní řád výslovně nepředpokládá, vedou správní orgány spisy i v souvislosti s jinými postupy upravenými správním řádem, např. v rámci postupů před zahájením řízení nebo při postupech podle části čtvrté, což dokládá mimo jiné právě § 65 odst. 1 zákona o archivnictví a spisové službě. V právě uvedeném rozsudku pak soud dovodil, že spis vedený u Nejvyššího státního zastupitelství týkající se podání či nepodání návrhu na jmenování kandidáta do funkce státního zástupce má charakter spisové dokumentace administrativně-správní, do níž je možné nahlédnout za podmínek § 38 spr. ř. Připomněl však, že ve věci šlo o vrchnostenské rozhodování (bod 71).

[40] Ustanovení § 17 a § 38 odst. 2 spr. ř. lze tedy užít i mimo správní řízení dle § 9 spr. ř., pokud jde o postup správního orgánu v jeho vrchnostenském postavení dle správního řádu či jiného veřejnoprávního předpisu (např. kontrolní činnost, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 418/2017-38) a dokumentace má administrativně-správní charakter. Nelze je však užít zcela mimo působnost správních orgánů a v oblasti

neupravené veřejným právem. V projednávané věci nejsou podmínky užitím § 38 odst. 2 spr. ř. plynoucí z judikatury splněny. Na spis vedený obcí mimo oblast vrchnostenské správy ve věci veřejného opatrovnictví nelze § 38 odst. 2 spr. ř. aplikovat, a to ani pomocí analogie, protože jde o situaci zcela odlišnou od správního řízení dle § 9 spr. ř., jak dokládá povaha veřejného opatrovnictví vylíčená výše.

[41] Ve věci nelze uplatnit § 38 odst. 2 spr. ř., vést řízení, ani vydat rozhodnutí. V takovém případě je užití institutu přezkumného řízení pojmově vyloučeno. Přezkumné řízení nemůže proběhnout, ani 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. Nejvyšší správní soud pak musí návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu v takovéto věci odmítnout.

[42] Soud se rovněž zabýval případnou neústavností odmítnutí kompetenční žaloby.

[43] Dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

[44] V projednávané věci nerozhodoval orgán veřejné správy ve funkčním pojetí. Obec jako veřejný opatrovník nevykonává vrchnostenskou správu a nerozhoduje o právech a povinnostech. Jednání obce tedy nelze podřadit pod čl. 36. odst. 2 Listiny.

[45] Ve věci se nejedná ani o odepření spravedlnosti, což je postup, při němž by soud odmítl ochranu subjektivního práva osoby bez zákonných důvodů. Stěžovatel však nemá subjektivní právo, není tu tedy co chránit, a proto nemůže dojít ani k odepření spravedlnosti. Odmítnutí kompetenční žaloby tedy není protiústavní.

[46] Na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že je mu znám rozsudek Městského soudu v Praze čj. 15 A 15/2018-68, kterým městský soud zrušil rozhodnutí magistrátu a úřadu, která následovala po vydání rozhodnutí, jež mělo být předmětem přezkumného řízení v projednávané věci. Uvedený rozsudek však není pro Nejvyšší správní soud závazný a s argumentací týkající se aplikace správního řádu se neztotožňuje.

[47] Soud rozhodl o žalobě bez jednání. Žalobce i všichni žalovaní s tím vyslovili výslovný souhlas.

V.

[48] Proto Nejvyšší správní soud žalobu odmítl (výrok I.) a dále rozhodl o nákladech řízení, a to v souladu s § 101 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kompetenční žalobě.

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

pokračování

V Brně 6. května 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu