



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Fond ohrožených dětí**, se sídlem Na Poříčí 1038/6, Praha 1, *zastoupeného JUDr. Vojtěchem Mádrem, advokátem se sídlem Údolní 65, Brno*, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce byl shledán odpovědným za to, že:

– počínaje dnem 10. 5. 2012 na základě souhlasu Z. H., matky nezl. D. H., nezl. T. H., nezl. T. H., nezl. P. H., nezl. D. H. a nezl. L. H., a na základě informací získaných v souvislosti s pobytem uvedených nezletilých v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc ZDVOP FOD Klokánek, Janovice nad Úhlavou prostřednictvím své zaměstnankyně paní L. T. vyhledával pro nezletilé rodinu, do jejíž péče by nezletilí mohli být ze ZDVOP FOD Klokánek, Janovice nad Úhlavou, přemístěni, přičemž tímto způsobem vybral manžele Mgr. V. N. a Mgr. M. N., dne 27. 12. 2012 o tomto výběru informoval prostřednictvím své zaměstnankyně paní L. T. sociální pracovníci ZDVOP FOD Klokánek, Janovice nad Úhlavou,

paní Š. T., na základě čehož došlo dne 28. 12. 2012 k zajištění osobního seznámení nezletilých s manželi N. v místě bydliště manželů N., kde byli nezletilí téhož dne ponecháni a kde dlouhodobě pobývali;

– v přesně nezjištěné době v září 2011 přijal prostřednictvím své zaměstnankyně paní L. T. žádost paní M. P. o vyhledání dítěte - dívky, kterou by paní M. P. mohla převzít do své péče, přičemž tímto způsobem byla vybrána nezl. M. Č., která byla v předmětné době umístěna soudním rozhodnutím do ZDVOP FOD Klokánek, Janovice nad Úhlavou, o této skutečnosti informoval prostřednictvím své pracovnice paní L. T. paní M. P. a sociální pracovníci ZDVOP FOD Klokánek, Janovice nad Úhlavou, Š. T., dne 31. 10. 2012 dopoledne umožnil osobní seznámení paní M. P. s nezl. M. Č. v prostorách ZDVOP FOD, Janovice nad Úhlavou, na jehož základě byl paní M. P. a ZDVOP Klokánek, Janovice nad Úhlavou, iniciován pobyt nezletilé v domácnosti paní M. P. v termínu od 16. 11. do 18. 11. 2012, přičemž dne 11. 12. 2012 byla nezletilá přemístěna do domácnosti paní M. P. za účelem zajištění dlouhodobé péče o nezletilou ze strany paní M. P., která trvala až do dne 4. 9. 2013, kdy byla nezletilá hospitalizována na dětském oddělení Psychiatrické nemocnice v Dobřanech;

tedy jako právnická osoba vybral fyzické osoby jako budoucí pěstouny určitých dětí a zajistil osobní seznámení se dětmi s těmito osobami, a to aniž by byl orgánem sociálně-právní ochrany dětí uvedeným v § 4 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 359/1999 Sb.“ nebo „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“),

čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Za spáchání tohoto správního deliktu byla žalobci v souladu s § 59f odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí uložena pokuta ve výši 160.000,- Kč.

Ve věci správního deliktu v prvním stupni rozhodl Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor sociálních věcí, dne 14. 10. 2013 pod č.j. SV/3580/13. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce odvolání.

Rozhodnutím ze dne 25. 2. 2014, č.j. 2013/74799-231/3, Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 90 odst. 5 správního řádu odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru sociálních věcí, ze dne 14. 10. 2013, č.j. SV/3580/13, potvrdilo. Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ze dne 25. 2. 2014, č.j. 2013/74799-231/3, podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (vedeno pod sp. zn. 30A 51/2014). Rozsudkem ze dne 29. 6. 2015, č.j. 30A 51/2014-129, zdejší soud rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 2. 2014, č.j. 2013/74799-231/3, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. Proti tomuto rozsudku zdejšího soudu podal žalovaný správní orgán kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Rozsudkem ze dne 13. 4. 2016, č.j. 10 Ads 176/2015-46, Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 6. 2015, č.j. 30A 51/2014-129, zamítl.

Rozhodnutím ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru sociálních věcí, ze dne 14. 10. 2013, č.j. SV/3580/13, zčásti změnilo

a ve zbytku je potvrdilo. Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, podal žalobce ke zdejšímu soudu aktuálně projednávanou a rozhodovanou žalobu.

II. Žaloba

V části **II.** žaloby [Vymezení žalobních bodů] žalobce ve vztahu k napadenému rozhodnutí i k rozhodnutí orgánu prvního stupně zejména namítá, že:

- správní orgány nerozhodovaly v souladu se zásadou materiální pravdy, kdy musí být správním orgánem před vydáním rozhodnutí zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti,

- rozhodnutí spočívá v nesprávném právním posouzení věci,

- správní orgán dospěl na základě provedených důkazů k nesprávným skutkovým zjištěním,

- správní orgán nerespektoval závěry uvedené v rozhodnutí krajského soudu a Nejvyššího správního soudu, kdy neprovedl doplnění nezbytných zjištění ve vztahu ke skutkové stránce a k prokázání jiného správního deliktu, který je žalobci kladen za vinu,

- žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí řádným způsobem nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce,

- rozhodnutí nesplňuje požadavky kladené ustanovením § 68 správního řádu na podobu správního rozhodnutí, kdy nejsou uvedeny náležitě důvody výroku, popis skutku, podklady pro jeho vydání, ze kterých správní orgán vycházel a úvahy správního orgánu, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, není dostatečně určité vyjádřeno, v jakém jednání žalobce je spatřováno naplnění materiální stránky jiného správního deliktu a v jakém naplnění formální stránky jiného správního deliktu,

- správní rozhodnutí, zejména pak napadené rozhodnutí je nepřehledné,

- žalovaný v napadeném rozhodnutí nevychází při svém rozhodování z ustanovení zákona č. 359/1999 Sb. ve znění rozhodném pro posuzovanou věc a toto znění cíleně pomíjí, přičemž pro posouzení jednání žalobce je rozhodující znění platné a účinné v době, kdy se měl žalobce jednání dopustit,

- v napadeném rozhodnutí absentuje řádná identifikace žalobce, kdy není uvedeno IČ,

- žalovaný svým rozhodnutím porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení, kdy nedostatky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byly natolik rozsáhlé, že žalobce vůbec nemohl hodnotit zákonnost jeho rozhodnutí nebo správnost rozhodnutí, jak také poznamenává Nejvyšší správní soud: „(...) výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zcela postrádá popis skutku a nesplňuje tudíž nároky na výrokovou část rozhodnutí kladené judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, uvedl, že „výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“ (...)“.

K udělení [roz.: uložené] sankci pak žalobce uvádí, že uložená sankce nekoresponduje se zásadou přiměřenosti z hlediska jejího účelu. Účastník řízení stojí na názoru, že takto správní orgány nerozhodovaly správně, když náležitým a dostatečným způsobem nezohlednily postavení žalobce a cíle jeho počínání, včetně ekonomických dopadů na žalobce.

S ohledem na vše uvedené je žalobce právního názoru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí je nezákonné, nepřezkoumatelné a nepřiměřené.

V části **III.** žaloby [Obecně vady správního řízení] žalobce uvádí, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí jsou nezákonná, resp. předmětné řízení trpí závažnými vadami, jelikož správní orgány nezjistily řádně skutkový stav, dopustily se nesprávného právního posouzení a rozhodly v rozporu s právní úpravou i ustálenou rozhodovací praxí, přičemž rozhodnutí správních orgánů nemají oporu v podkladech rozhodnutí ani platných právních předpisech. Z výroků obou rozhodnutí není zcela zřejmé, jakými podklady se správní orgány při jejich rozhodování řídily. Obě rozhodnutí jsou tak pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelná.

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí jsou nezákonná a nepřezkoumatelná, když v těchto absentuje náležité odůvodnění splňující veškeré zákonné náležitosti a vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu věci.

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí totiž nesplňují požadavky kladené ustanovením § 68 správního řádu na podobu správního rozhodnutí, když v něm nejsou uvedeny důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy správního orgánu, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Jedním z principů, představujících neopominutelnou součást práva na spravedlivý proces a vylučujících libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů a ostatních veřejných orgánů svá rozhodnutí řádně odůvodnit. Ústavní soud již mnohokrát konstatoval, že pokud odůvodnění rozhodnutí neobsahuje jasně patrné důvody, které správní orgán vedly k přijetí dotyčného rozhodnutí, naznačení jeho úvah a odkaz na relevantní důkazy, je posuzované rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné, čímž právní závěry soudu vedou k porušení ústavního principu zákazu libovůle v rozhodování, což vede zároveň k porušení čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (např. nález sp. zn. III. ÚS 271/96 a sp. zn. III. ÚS 103/99).

Nadto odůvodnění musí být jasné a přesvědčivé nejen pro účastníky správního řízení, ale i ostatní orgány a osoby, aniž by se k pochopení rozhodnutí musely seznamovat s obsahem správního spisu.

Nedostatečně zjištěný skutkový stav věci se promítá i do nedostatečného a nesprávného odůvodnění všech napadených rozhodnutí.

V rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu tedy potřebné úvahy správních orgánů v odůvodnění rozhodnutí nenašly své vyjádření, přestože napadené rozhodnutí je velmi obsáhlé. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů musí přesně, určitě a srozumitelně vyplývat – v logické návaznosti a s hodnotící vazbou k jednotlivým důkazům – skutková zjištění, která v souhrnu vytvářejí závěr o skutkovém stavu, při němž následuje jeho právní posouzení. Z povahy věci přitom vyplývá, že dílčí skutková zjištění z jednotlivých důkazních prostředků nemohou být protichůdná, nesrozumitelná, nýbrž naopak musejí vytvářet skutkovou jednotu. Správní orgány by neměly přistoupit k „opisování“ výpovědí ze spisu,

nýbrž dbát o to, aby odůvodnění bylo přesvědčivé. Toto se však v napadeném rozhodnutí nepodává. Naopak, žalovaný v napadeném rozhodnutí rozsáhle uvádí obsah výpovědi svědkyně L. T. a svědkyně JUDr. M. V., kdy pak v různých částech odůvodnění napadeného rozhodnutí vytrhává obsahy výpovědi svědkyní z kontextu a účelově je užívá na podporu svých závěrů, aniž by tyto hodnotil a vypořádal se s nimi v jejich celku.

Žádná ze svědkyň neuvedla, že by žalobce měl zprostředkovat pěstounskou péči, nýbrž se vyjadřovaly k povaze a fungování „rodinných“ Klokánek, které byly zařízením pro děti vyžadující okamžitou pomoc, kdy tyto děti vykazovaly určité specifické potřeby. Osoby, které se o děti v „rodinných“ Klokáncích staraly, byly zaměstnanci žalobce. Směrem k tomuto pak žalobce žalovanému vytýká, že neprovedl patřičné dokazování směrem k existenci pracovních poměrů.

Pohnutkou žalobce ani pracovníků „rodinných“ Klokánek tedy nebylo zprostředkování pěstounské péče. To, že nakonec došlo v předmětných případech k podání žádosti o svěření dětí do pěstounské péče, byla skutečnost, že v souvislosti se změnou právní úpravy a právní nejistotou pracovníci nechtěli, aby děti skončily v ústavní péči. Příčinná souvislost ve vztahu k jednání vytýkanému žalobci v napadeném rozhodnutí absentuje.

Naplnění skutkové podstaty správního deliktu je povinen prokazovat správní orgán, který si v tomto směru musí opatřit veškerá relevantní zjištění, která budou dostatečně odůvodňovat závěr, že se skutek stal, že jej svým přesně vymezeným jednáním naplnila přesně identifikovaná osoba.

S ohledem na shora uvedené nedostatky nemůže rozhodnutí správního orgánu prvního stupně i napadené rozhodnutí naplnit zákonné požadavky na jeho kvalitu, zejména aby bylo způsobilým pramenem poznání úvah rozhodujícího orgánu, a to jak v otázce zjišťování skutkového stavu věci, tak i jeho právního posouzení, protože jsou rozhodnutí jako celek zcela nepřezkoumatelná.

Dále také ve vztahu k posouzení deliktu se správní orgány žádným způsobem nevypořádaly s obsahem pověření k výkonu činností v rámci sociálně-právní ochrany dětí dle pro dané období platného rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 5. 2001, č.j. 24408/2000, ostatně ani není jisté, zda tuto listinu vzaly k důkazu, kdy tuto si měl správní orgán opatřit coby základní podklad.

V části *IV.* žaloby žalobce namítá, že žalovaný i správní orgán prvního stupně se zcela nedostatečně a také značně rozporně zabývali právní úpravou rodinných Klokánek v předmětném období, přičemž žalobce [zřejmě: žalovaný] v napadeném rozhodnutí zcela nepřiléhavě a účelově provádí analogické srovnání s institutem „smluvní rodiny“, který byl nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, zrušen. V tomto případě se však jednalo o zcela odlišné zařízení, než je zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Žalovaný dále dovozuje nezákonnost rodinných Klokánek pouze z toho titulu, že se mělo jednat o „šedou zónu“ výslovně zákonem neupravenou. S touto interpretací se žalobce zásadně neztotožňuje. Tato zařízení byla provozována i po účinnosti novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí provedené zákonem č. 401/2012 Sb., a to s povolením

příslušného orgánu. Jedná se tedy o uspořádání života dětí, které je dočasné a má institucionální rámec.

Žalobce je přesvědčen, že uvedené rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, nemůže ozřejmit legalitu fungování rodinných Klokánků, jak předestírá žalovaný.

Žalovaný se dále v napadeném rozhodnutí mj. pouští do rozsáhlé komparace směrem k vymezení pěstounské péče v materiálním obsahu. Toto rozsáhlé pojednání však dle přesvědčení žalobce nemá zásadní relevanci zejména ve vztahu k vadám vytýkaným jak Krajským soudem v Plzni, tak Nejvyšším správním soudem, tedy aby žalovaný dostatečně prokázal, že ze strany žalobce došlo ke zprostředkování pěstounské péče či nikoli, a tedy zda žalobce spáchal jiný správní delikt dle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí v odůvodnění pod písm. d) Naplnění skutkové podstaty správního deliktu uvádí: „(...) *nelze mít žádnou pochybnost o tom, že smyslem a účelem skutkové podstaty neoprávněného zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) ZSPOD, případně skutkové podstaty přestupku neoprávněného zprostředkování podle § 59 odst. 1 písm. c) ZSPOD (...)*“. Žalobci pak tedy není jasné, jaká skutková podstata má být jednáním žalobce naplněna, když výrok rozhodnutí nekoresponduje s odůvodněním.

Žalobce se v plném rozsahu odvolává na rozsáhlou argumentaci, kterou uvedl jak ve správním řízení, jehož výstupem bylo rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru sociálních věcí, ze dne 14. 10. 2013, č.j. SV/3580/13, a rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, tak v navazujících soudních řízeních u Krajského soudu v Plzni pod sp. zn. 30 A 51/2014 a u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 10 Ads 176/2015.

Předcházející řízení je tedy zatíženo zásadní procesní vadou, která způsobuje nezákonnost v něm vydaného rozhodnutí.

V části V. žaloby má žalobce za to, že udělená pokuta ve výši 160.000,- Kč za vytýkané správní delikty je s ohledem na všechny okolnosti nepřiměřená a nedostatečně odůvodněná. Správní orgán nedostatečně přihlédl ke skutečnosti, že cílem veškerého jednání žalobce je snaha o co nejrychlejší umístění dětí v rámci výkonu jeho činnosti, která spočívá v pomoci týraným, zanedbávaným, zneužívaným, opuštěným a jinak sociálně ohroženým dětem. Provádění této činnosti je dozajista ve veřejném zájmu, ku prospěchu společnosti a správní orgán by měl tuto skutečnost dostatečně zohlednit. Žalobce není podnikající osobou, nýbrž spolkem (nestátní neziskovou organizací) a jeho příjmy jsou generovány z darů veřejnosti, sponzorství, účelových dotací a grantů, kdy podstatnou část příjmů účastníka řízení činí státní příspěvek pro zřizovatele zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc. Žalobce se tak neustále potýká se složitou ekonomickou situací a sankce v udělené výši je pro něj citelným zásahem, který může mít dopad jen a pouze do kvality péče o svěřené děti, jak ostatně také doložil a jak je veřejně zjištělné z médií. Žalobce na tomto místě odkazuje na

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133.

V replice žalobce sdělil, že s vyjádřením žalovaného k žalobě nesouhlasí a v celém rozsahu trvá na znění žaloby.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

V části **III.** vyjádření k žalobě [Nedostatečná specifikace některých žalobních bodů] žalovaný uvedl, že žaloba do značné míry nezapře určitou „šablonovitost“. Žalobce v bodu II. své žaloby vymezuje žalobní body, z nichž však drtivou většinu již dále žádným způsobem nespecifikuje. V této souvislosti je vhodné zdůraznit, že řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. je ovládáno zásadou dispoziční (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2003, č.j. 2 Azs 9/2003-40).

Podle názoru žalovaného mohou obstat jako dostatečně konkretizované pouze tyto žalobní body:

- nedostatečné zjištění skutkového stavu věci, pokud jde o:
 - neprovedení dokazování směrem k existenci zaměstnaneckého vztahu osob, provozujících v posuzovaném případě tzv. rodinné Klokánky, a žalobce;
 - neprovedení důkazu rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 5. 2001, č.j. 24408/2000, o pověření žalobce k výkonu sociálně-právní ochrany dětí;
- nesprávné právní posouzení věci:
 - nezohlednění skutečnosti, že „*pohnutkou žalobce ani pracovníků „rodinných“ Klokánků tedy nebylo zprostředkování pěstounské péče. To, že nakonec došlo v předmětných případech k podání žádosti o svěřeni dětí do pěstounské péče, byla skutečnost, že v souvislosti se změnou právní úpravy a právní nejistotou pracovníci nechťeli, aby děti skončily v ústavní péči. Příčinná souvislost k jednání vytykánému žalobci v napadeném rozhodnutí absentuje.*“;
 - skutečnost, že Ministerstvo práce a sociálních věcí nevychází při svém rozhodování z ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve znění rozhodném pro posuzovanou věc a toto znění cíleně pomíjí, přičemž pro posouzení jednání žalobce je rozhodující znění platné a účinné v době, kdy se měl žalobce jednání dopustit;
- vady řízení, spočívající v tom, že:
 - napadené rozhodnutí neodpovídá požadavkům, které na něj klade § 68 odst. 3 správního řádu, je nepřehledné a nedostatečně identifikuje žalobce, jelikož neuvádí IČ;
 - zbavení žalobce práva na odvolání a porušení zásady dvojinstančnosti řízení;
- nepřiměřenost sankce, při jejímž uložení nebyly zohledněny osobní a majetkové poměry žalobce.

Ve zbytku pak žaloba obecně hovoří o tom, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nepřezkoumatelné, nevypořádalo se s odvolacími námitkami žalobce apod., aniž by bylo bližším způsobem konkretizováno, např. s jakými konkrétními námitkami žalobce se Ministerstvo práce a sociálních věcí v napadeném rozhodnutí nevypořádalo, či v čem konkrétně nebyly zhojeny vady, které dříve Ministerstvu práce a sociálních věcí v předmětném případě vytkl Krajský soud v Plzni a Nejvyšší správní soud. Rovněž tak žalobce žádným způsobem nerozvádí, proč lze právní posouzení věci správními orgány, především pak Ministerstvem práce a sociálních věcí jakožto odvolacím orgánem, který

v dané věci rozhodoval po té, co jeho předchozí rozhodnutí bylo zrušeno Krajským soudem v Plzni, což bylo potvrzeno i Nejvyšším správním soudem, považovat za nezákonné, respektive v čem konkrétně by tato jeho nezákonnost měla spočívat.

Žalovaný bude dále své vyjádření strukturovat podle výše specifikovaných, konkretizovaných žalobních bodů.

V části **III.** vyjádření k žalobě [K nedostatečnému zjištění skutkového stavu věci] žalovaný konstatuje, že jedinou konkrétní výtkou vůči proběhlému dokazování je námitka poukazující na to, že správní orgány neprovedly důkaz směrem k existenci pracovních poměrů a nevypořádaly se s obsahem pověření k výkonu činností v rámci sociálně-právní ochrany dětí dle pro dané období platného rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 5. 2001, č.j. 24408/2000. Žalovaný k této námitce žalobce uvádí, že oba předmětné důkazy považuje s ohledem na předmět řízení a s ohledem na skutečnosti, které vyplynuly z dalších podkladů pro rozhodnutí, za nadbytečné.

K otázce existence pracovních poměrů je třeba uvést, že žalobce nikdy žádným způsobem nezpochybňoval, že by osoby, které provozovaly tzv. rodinné Klokánky, tj. manželé N. a paní P., nebyly jeho zaměstnanci. Tuto skutečnost žádným způsobem nezpochybnila ani paní M. P. při svém výslechu a potvrdily ji i svědecké výpovědi paní L. T. a JUDr. M. V. Je třeba zdůraznit, že ani ze samotného obsahu odvolání žalobce, kterým brojil proti prvoinstančnímu rozhodnutí, žádným způsobem nevyplývá, že by skutečnost, že mezi žalobcem a osobami provozujícími tzv. rodinné Klokánky v posuzovaném případě existoval zaměstnanecký vztah, byla mezi správními orgány a žalobcem jako účastníkem řízení jakkoli sporná.

Nad rámec uvedeného je třeba zdůraznit, že samotná existence zaměstnaneckého vztahu mezi žalobcem a osobami provozujícími tzv. rodinné Klokánky není s ohledem na předmět řízení významná. Významná je v tomto ohledu pouze ta skutečnost, zda jednání žalobce naplnilo znaky skutkové podstaty správního deliktu neoprávněného zprostředkování pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Ministerstvo práce a sociálních věcí přitom v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to i v návaznosti na odůvodnění obou rozsudků správních soudů, tj. Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího správního soudu, uvedlo, že má za to, že v daném případě je za tímto účelem nezbytné zabývat se otázkou:

- zda je třeba rozumět „pěstounské péči“ ve smyslu § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, který je normativním znakem skutkové podstaty správního deliktu neoprávněného zprostředkování pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) téhož zákona, v jejím materiálním či formálním smyslu a
- kdo byl tím, kdo rozhodl o tom, že konkrétní děti mají být umístěny v konkrétní domácnosti fyzických osob, ať již tato měla status „rodinného Klokánku“, či nikoli.

Ministerstvo práce a sociálních věcí přitom zaujalo názor, že ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí nutně musí dopadat na pěstounskou péči v materiálním slova smyslu, přičemž k tomuto závěru dospělo mj. i s oporou o existující judikaturu ke správnímu deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení (rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č.j. 3 Ads 144/2011-163; usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 2788/12). Svou argumentaci, na jejímž základě dospělo k závěru, že § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí musí dopadat na pěstounskou péči v materiálním smyslu a nikoli pouze na takovou formu svěřeni dítěte, která je formálně za pěstounskou péči označena, rozvíjí v části III. b) odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to s oporou o historický a komparativní argument. Nad rámec argumentace uvedené přímo v odůvodnění napadeného rozhodnutí lze podpůrně odkázat též na právní úpravu skutkové podstaty trestného činu svěřeni dítěte do moci jiného podle § 169 trestního zákoníku. Rovněž tato skutková podstata vychází z materiálního pojetí náhradní péče, když objektivní stránku tohoto trestného činu formuluje tak, že trestného činu svěřeni dítěte do moci jiného se dopustí ten, kdo za odměnu svěří dítě do moci jiného za účelem adopce nebo pro jiný obdobný účel. Ve vztahu mezi soudním trestáním a správním trestáním by přitom měla platit zásada, že protiprávní jednání, která jsou v obou systémech postihována, si v základech do značné míry odpovídají, přičemž systém trestní spravedlnosti postihuje ty případy, kdy tato jednání dosahují typově vyšší společenské škodlivosti. Ta je v případě skutkové podstaty svěřeni dítěte do moci jiného dána znakem, spočívajícím v úplatě za svěřeni dítěte, který skutková podstata přestupku či správního deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení či pěstounské péče neobsahuje. V dalších znacích objektivní stránky těchto deliktů by se však obě skutkové podstaty neměly vzájemně lišit.

Je přitom vhodné zdůraznit, že má-li § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí dopadat na pěstounskou péči v materiálním smyslu, pak je zcela irrelevantní, zda osoby, které provozovaly tzv. rodinné Klokánky v daném případě, byly zaměstnanci žalobce či nikoli; jejich zaměstnanecký vztah k žalobci či naopak jeho absence by žádným způsobem nemohly ovlivnit výsledek správního deliktu o neoprávněném zprostředkování, který po zodpovězení otázky o materiální povaze pěstounské péče ve smyslu § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí závisel především na prokázání toho, kdo byl tím, kdo rozhodl o tom, že konkrétní děti mají být umístěny v konkrétních domácnostech fyzických osob, v tomto případě provozovatelů tzv. rodinných Klokánků. Skutečnost, že tímto subjektem nebyl ani soud ani příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí, přitom jednoznačně vyplývá z podkladů pro rozhodnutí - především z komunikace mezi ZDVOP Klokánek, Janovice nad Úhlavou, a příslušnými orgány sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), tj. konkrétně OSPOD při Úřadu městského obvodu Plzeň 3 v případě svěřeni nezl. M. Č. do péče paní P. a OSPOD při Městském úřadu Klatovy v případě svěřeni nezl. H. do péče manželů N., a ve druhém případě též z výzev Okresního soudu v Klatovech ze dne 16. 1. 2013 a 24. 7. 2013, které jsou součástí spisu vedeného krajským úřadem. Dále pak toto skutkové zjištění potvrdily i výpovědi svědkyň paní P., Bc. V. V., pracovnice OSPOD při Úřadu městské části Plzeň 3, a paní Š. T., pracovnice ZDVOP Klokánek, Janovice nad Úhlavou, které vypovídaly již v rámci prvního řízení vedeného u Ministerstva práce a sociálních věcí jakožto odvolacího orgánu, a především pak výpovědi paní L. T. a JUDr. M. V., které byly vyslechnuty v návaznosti na zrušení předchozího rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí v novém řízení o odvolání žalobce a které v rámci svých výpovědí poměrně detailně objasnily principy fungování tzv. rodinných Klokánků.

K neprovedení důkazu rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 5. 2001, č.j. 24408/2000, o pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, je třeba uvést, že

ani toto rozhodnutí není s ohledem na předmět řízení relevantní. Ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, zapovídající, aby zprostředkování pěstounské péče či osvojení v užším slova smyslu, tj. na „spárování“ konkrétního dítěte s konkrétním žadatelem či konkrétními žadateli a na zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou či těmito osobami, prováděl kdokoli jiný, než jsou orgány sociálně-právní ochrany dětí, uvedené v § 4 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, bylo do tohoto zákona zakotveno novelou provedenou zákonem č. 134/2006 Sb. s účinností od 1. 6. 2006. Je však třeba zdůraznit, že ani před touto novelou nebylo možné v rámci poskytování sociálně-právní ochrany dětí na základě pověření zprostředkování v užším slova smyslu provádět. To jednoznačně vyplývá z § 48 odst. 2 a 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění účinném od 1. 4. 2000, tj. od nabytí účinnosti zákona o sociálně-právní ochraně dětí, do 31. 12. 2002, tedy v období, v němž bylo vydáno pověření, na nějž se žalobce odkazuje. V souladu s § 48 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí v daném znění mohou pověřené osoby v sociálně-právní ochraně dětí:

- vykonávat činnost podle § 10 odst. 1 písm. a) [pozn. vyhledávat děti uvedené v § 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, tj. děti, které lze považovat za ohrožené z hlediska jejich příznivého vývoje; na tuto činnost pak nutně navazuje oznamovací povinnost ve vztahu k OSPOD, upravená v § 10 odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí] a § 11 odst. 1 písm. a) až c) [pozn. pomáhat rodičům při řešení výchovných nebo jiných problémů souvisejících s péčí o dítě; poskytovat nebo zprostředkovávat rodičům poradenství při výchově a vzdělávání dítěte a při péči o dítě zdravotně postižené; pořádat v rámci poradenské činnosti přednášky a kurzy zaměřené na řešení výchovných, sociálních a jiných problémů souvisejících s péčí o dítě a jeho výchovou];
- vykonávat činnost zaměřenou na ochranu dětí před škodlivými vlivy a předcházení jejich vzniku;
- zřizovat zařízení sociálně-právní ochrany uvedená v § 39 odst. 1;
- poskytovat pěstounům v zařízení, jehož jsou zřizovateli, výchovnou a poradenskou péči při výkonu pěstounské péče a sledovat výkon pěstounské péče;
- převzít zajišťování přípravy fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny k přijetí dítěte do rodiny (§ 22 odst. 5), kterou jinak zajišťuje okresní úřad [§ 11 odst. 1 písm. d)];
- navrhopvat okresnímu úřadu fyzické osoby vhodné stát se pěstouny v zařízení uvedeném v § 44;
- vyhledávat fyzické osoby vhodné stát se osvojiteli nebo pěstouny a oznamovat je okresnímu úřadu.

Ustanovení § 48 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí v daném znění pak stanovilo, že „*pověřené osoby nejsou oprávněny vykonávat sociálně-právní ochranu v jiném rozsahu, než je uveden v odstavci 2*“.

Z uvedeného tedy vyplývá, že v době, kdy bylo vydáno rozhodnutí o pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, na nějž se žalobce odkazuje, z tohoto rozhodnutí žádným způsobem nemohlo vyplývat oprávnění žalobce ke zprostředkování pěstounské péče v užším slova smyslu. Žalobce mohl být oprávněn, na základě § 48 odst. 2 písm. g) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, toliko k vyhledávání fyzických osob vhodných stát se osvojiteli

a pěstouny, avšak tyto byl povinen oznamovat okresnímu úřadu a s účinností od 1. 1. 2003 obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

Nad rámec uvedeného je vhodné zdůraznit, že k rozšíření činností, které lze vykonávat v rámci pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, o vyhledávání dětí, kterým je třeba zajistit péči v náhradním rodinném prostředí formou pěstounské péče či osvojení, došlo rovněž až novelou provedenou zákonem č. 134/2006 Sb. (jíž byla zakotvena též úprava v § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí) s účinností od 1. 6. 2006, a i tato činnost pověřených osob měla podle zákona „končit“ tím, že pověřená osoba existenci takového dítěte oznámí obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, nikoli že bude sama dál aktivně činit kroky za účelem zprostředkování pěstounské péče či osvojení tomuto dítěti (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2011, č.j. 9 Ca 432/2008-72).

Zcela nad rámec považuje Ministerstvo práce a sociálních věcí za nezbytné zdůraznit, že žalobce ve svém odvolání napadal skutkový stav zjištěný správním orgánem prvního stupně pouze v jednom bodě a tímto bodem bylo datum zřízení tzv. rodinného Klokánku v domácnosti manželů N. Této odvolací námitce se Ministerstvo práce a sociálních věcí věnovalo v části III. a) odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ostatní odvolací námitky žalobce již byly svou povahou právní a právě i z toho důvodu, že jádro sporu mezi správními orgány a žalobcem v daném případě spočívá v právním posouzení věci, se stěžejní část odůvodnění napadeného rozhodnutí věnuje právě právní argumentaci a právnímu posouzení případu.

V části **IV.** vyjádření k žalobě [K nesprávnému právnímu posouzení věci] žalovaný uvedl, že žalobcovy námitky nesprávného právního posouzení věci jsou konkretizovány jen v tom, že Ministerstvo práce a sociálních věcí se dostatečným způsobem v rámci své argumentace nevypořádalo s tím, že pohnutkou osob, v jejichž domácnosti byl v posuzovaném případě zřízen tzv. rodinný Klokánek, nebylo přijmout děti do své pěstounské péče, když tyto osoby podaly návrh na svěření umístěných dětí do své pěstounské péče až v návaznosti na legislativní změny zákona o sociálně-právní ochraně dětí provedené zákonem č. 401/2012 Sb., a že Ministerstvo práce a sociálních věcí nevychází z právní úpravy zákona o sociálně-právní ochraně dětí, která byla platná a účinná v době, kdy se měl žalobce protiprávního jednání dopustit. Posledně zmíněnou žalobní námitku však žalobce opět žádným způsobem nerozvádí, takže není zřejmé, v čem konkrétně se Ministerstvo práce a sociálních věcí při právním hodnocení věci mělo odchýlit od právní úpravy platné a účinné v době, kdy se měl žalobce daného správního deliktu dopustit.

K první části tohoto žalobního bodu je třeba uvést, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí žádným způsobem nevyplývá, že by důvodem, proč byl žalobce shledán odpovědným ze spáchání jiného správního deliktu neoprávněného zprostředkování pěstounské péče, byla ta skutečnost, že osoby, které v posuzovaném případě provozovaly tzv. rodinný Klokánek, následně podaly návrh na svěření dětí, které byly v jejich domácnosti umístěny, do své pěstounské péče. Napadené rozhodnutí se tímto aspektem případu ani nezabývá, a to především z toho důvodu, že podrobně vysvětluje, proč je nezbytné přistupovat k výkladu § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí tak, že dopadá na pěstounskou péči i osvojení v materiálním smyslu, což má svůj základ i judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (část III. b) odůvodnění napadeného rozhodnutí). Ve

světle této skutečnosti je pak zcela bezvýznamné, zůstaly-li by děti umístěné v režimu tzv. rodinných Klokánek, či byly-li by následně formálně svěřeny do pěstounské péče svých pečovateli.

K argumentaci, že § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí musí nutně dopadat na osvojení a pěstounskou péči v materiálním a nikoli pouze formálním smyslu, se pak žalobce ve své žalobě nijak konkrétně nevyjadřuje. Pouze uvádí, že „žalovaný se dále v napadeném rozhodnutí mj. pouští do rozsáhlé komparace směrem k vymezení pěstounské péče v materiálním obsahu. Toto rozsáhlé pojednání však nemá zásadní relevanci zejména ve vztahu k vadám vytýkaným jak Krajským soudem v Plzni, tak Nejvyšším správním soudem, tedy aby žalovaný dostatečně prokázal, že ze strany žalobce došlo ke zprostředkování pěstounské péče či nikoli, a tedy zda žalobce spáchal jiný správní delikt dle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí“.

Ministerstvo práce a sociálních věcí má přitom za to, že vady, které mu byly ve smyslu nedostatečného prokázání zprostředkování pěstounské péče ze strany žalobce v posuzovaném případě vytýkány, dostatečným způsobem odstranilo, a to především výsledkem paní L. T., pracovnice žalobce, a JUDr. M. V., předchozí předsedkyně žalobce, která byla ve funkci v době, kdy k posuzovanému protiprávnímu jednání žalobce mělo dojít. Jak Ministerstvo práce a sociálních věcí napsalo v odůvodnění svého rozhodnutí, za předpokladu, že vezmeme jako východisko, že § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí se vztahuje na osvojení a pěstounskou péči v jejich materiálním smyslu, je poté stěžejní otázkou pro posouzení toho, zda došlo k neoprávněnému zprostředkování osvojení či pěstounské péče, skutečnost, kdo o umístění dítěte v domácnosti u konkrétních fyzických osob rozhodl. S touto otázkou, a to jak v obecné rovině úvah, které Ministerstvo práce a sociálních věcí vedly k tomu, že právě tato otázka je pro posouzení případu stěžejní, tak i přímo ve vztahu k posuzovanému případu, se Ministerstvo práce a sociálních věcí vypořádává v části III. c) odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Je přitom třeba zdůraznit, že žalobce ve své žalobě proti argumentům ani proti skutkovým zjištěním žádným konkrétním způsobem nebrojí, pouze se omezuje na kategorická konstatování o neúplnosti, nesprávnosti, nezákonnosti či nepřezkoumatelnosti, která se ve světle toho, že obě části právního posouzení případu, tj. část III. b) a c) napadeného rozhodnutí, čítají téměř 16 stran odůvodnění, jeví jako zcela nedostatečná.

V neposlední řadě je vhodné uvést, že odkazuje-li se žalobce na to, že jeho „pohnutkou“ nebylo dosáhnout toho, aby umístěvané děti byly svěřeny do pěstounské péče osob, které ve své domácnosti provozovaly tzv. rodinné Klokanky, pak je nezbytné připomenout, že odpovědnost za správní delikt je konstruována jako odpovědnost objektivní, a tudíž zde nehraje roli ani zavinění pachatele, tj. otázka stavu jeho vědomí a vůle ve vztahu k jednání, za nějž má nést správní odpovědnost. Tím spíše pak nemůže být významná otázka jakékoli „pohnutky“.

V části V. vyjádření k žalobě [K vadám řízení] se žalovaný věnoval žalobcovým námitkám ohledně odůvodnění napadeného rozhodnutí ve smyslu zákonných požadavků,

vyplývajících z § 68 odst. 3 správního řádu a zbavení práva žalobce na odvolání a porušení zásady dvojinstančnosti.

V bodě *V./a)* vyjádření k žalobě [K odůvodnění napadeného rozhodnutí] žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí převládá právní úvaha nad úvahami, vztahujícími se ke skutkovému stavu věci. Důvodem této skutečnosti je především to, že předmětné rozhodnutí přímo navazuje na všechna správní i soudní rozhodnutí, která již v předmětném případě byla vydána, jakož i na námitky žalobce, uvedené v jeho odvolání ze dne 30. 10. 2013. Je třeba zdůraznit, že všechna tato rozhodnutí vyprofilovala otázky, které dosud nebyly dostatečným způsobem zodpovězeny a na něž se tak Ministerstvo práce a sociálních věcí muselo zaměřit v novém řízení o odvolání žalobce. Krajský soud v Plzni i Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích shodně uvedly, že „není sporu o tom, že v obou popisovaných skutcích žalobce prováděl výběr konkrétních fyzických osob a konkrétních dětí, které navzájem seznámil“ (citováno podle odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Plzni). „Sporným je, zda bylo prokázáno, že žalobce vyhledával osoby vhodné stát se pěstouny ve smyslu výše cit. § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb.“ (citováno podle odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Plzni). Oba soudy za tímto účelem zavázaly Ministerstvo práce a sociálních věcí k doplnění dokazování o výsledcích svědkyně paní L. T., pracovnice žalobce, která měla na starosti agendu náhradní rodinné péče, a manželů N., v jejichž domácnosti byl v posuzovaném případě zřízen tzv. rodinný Klokánek. Krajský soud v Plzni v odůvodnění svého rozsudku dále uvedl, že „dále žalovaný ve vyjádření k žalobě tvrdil, že tato zařízení neplnila účel ZDVOP jakožto krizového zařízení v souladu s účelem zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc dle § 42 a násl. zákona č. 359/1999 Sb., když předmětem jejich činnosti byla výlučně dlouhodobá péče o konkrétní přijaté děti. Soud má za to, že pro tento závěr žalovaného chybí ve správním spise dostatek podkladů, např. srovnání, nakolik fungovala sporná zařízení odlišně od ostatních Klokánků rodinného typu. Rovněž v tomto směru je nutné zásadní doplnění skutkového stavu.“

Ministerstvo práce a sociálních věcí v novém řízení o odvolání žalobce výzvy obou soudů k doplnění dokazování beze zbytku splnilo, a to doplněním požadovaného výsledku paní L. T., výsledku manželů N. (kteří však odmítli vypovídat) a nad rámec těchto výslovně požadovaných podkladů též výsledku JUDr. M. V. a relevantních článků ze Zpravodaje žalobce, které jsou veřejně dostupné na internetu, přičemž skutková zjištění, vyplývající z těchto podkladů, shrnulo v části II. odůvodnění napadeného rozhodnutí a následně z nich vycházelo při vlastním posouzení případu v části III. napadeného rozhodnutí, přičemž vždy v souvislosti se svou úvahou uvedlo i konkrétní skutkové zjištění, o něž tuto svou úvahu opírá (žalobce tento postup hodnotí tak, že Ministerstvo práce a sociálních věcí „v různých částech odůvodnění napadeného rozhodnutí vytrhává obsahy výpovědí svědkyně z kontextu a účelově je užívá na podporu svých závěrů, avšak bez toho, aniž by tyto hodnotil a vypořádal se s nimi v jejich celku“, aniž by však upřesnil, v čem konkrétně mělo dojít k vytržení jednotlivých částí výpovědí svědkyň z kontextu, v čem má spočívat účelovost využívání těchto částí a co by mělo představovat vypořádání se s těmito výpověďmi v jejich celku).

Nelze však přehlédnout, a jednoznačně to vyplývá již z vlastního odvolání žalobce ze dne 30. 10. 2013, že jádrem řízení o odvolání, stejně jako řízení před správními soudy, nebyly skutkové otázky, týkající se vlastního převzetí nezletilých dětí H. manželi N. a nezl. M. Č. paní M. P., nýbrž obecnější otázka principů, na jejichž základě fungovaly tzv. rodinné

Klokánky, zřízené v domácnostech těchto osob, a právní hodnocení tohoto stavu. I z tohoto důvodu se tak Ministerstvo práce a sociálních věcí v rámci doplnění dokazování v novém řízení o odvolání žalobce soustředilo i na obecnou otázku fungování tzv. rodinných Klokánek, na otázku konkrétního fungování tzv. rodinných Klokánek v domácnosti manželů N. a paní M. P. a především pak na právní hodnocení tohoto fungování, jakož i na výklad právní úpravy.

Jak již bylo uvedeno výše, vlastní úvahy Ministerstva práce a sociálních věcí, ať již ve vztahu k hodnocení důkazů a bez důvodných pochybností prokázaného skutkového stavu, tak ve vztahu k právnímu hodnocení tohoto skutkového stavu, činí bez mála 16 stran odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný má tak za to, že předmětnému odůvodnění je možné teoreticky vytknout cokoli, nikoli však to, že by z něj nebyly patrné úvahy správního orgánu, jimiž se při svém rozhodování řídil. Obsáhlost odůvodnění napadeného rozhodnutí reflektuje složitost případu, která se promítla mj. i do té skutečnosti, že předchozí rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí, rovněž poměrně obsáhlé, bylo správními soudy zrušeno.

Z důvodu rozsáhlosti odůvodnění napadeného rozhodnutí Ministerstvo práce a sociálních věcí přistoupilo k vizualizaci jeho logického členění na jednotlivé kapitoly a podkapitoly, v textu odůvodnění řádně označené nadpisy, tak, aby žalobci naopak usnadnilo orientaci v tomto rozhodnutí. Těmito kapitolami a podkapitolami byly:

- I. Shrnutí dosavadního průběhu řízení
- II. Doplnění dokazování v řízení o odvolání účastníka řízení
- III. Nové posouzení věci Ministerstvem práce a sociálních věcí
 - a) Zjištěný skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti
 - b) Vymezení „pěstounské péče“ ve smyslu zákonného znaku skutkového podstaty jiného správního deliktu neoprávněného zprostředkování
 - c) Rozsah požadavku zprostředkování pěstounské péče
 - d) Naplnění skutkové podstaty deliktu neoprávněného zprostředkování pěstounské péče ze strany účastníka řízení
 - e) Přiměřenost sankce
 - f) Pausální částka náhrady nákladů řízení

Výtka, že napadené rozhodnutí je nepřehledné, není podle názoru žalovaného na místě.

Je vhodné též poznamenat, že odůvodnění napadeného rozhodnutí se věnuje všem výtkám, které ve vztahu k předchozímu rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí v této věci zazněly v rozsudcích obou správních soudů, i odvolacím námitkám odvolatele.

Zcela závěrem je vhodné uvést, že v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu tvoří rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně jeden celek, a to přinejmenším z hlediska soudního přezkumu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č.j. 4 As 10/2012-48).

V bodě *V./b)* vyjádření k žalobě [Ke zbavení žalobce práva na odvolání a porušení zásady dvojinstančnosti řízení] žalovaný uvedl, že otázka změny rozhodnutí druhostupňovým orgánem v řízení, jehož předmětem je správní trestání, je a musí být vždy velmi citlivá, jelikož je třeba zohlednit, že účastníkovi řízení v tomto smyslu svědčí všechny záruky práva na spravedlivý proces, jak vyplývají z „trestněprávní větve“ čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakož i z čl. 2 Protokolu č. 7 k této Úmluvě. Současně však považuje za nezbytné zdůraznit, že k dovození závěru, že účastník řízení byl zbaven svého práva na odvolání a že ze strany odvolacího správního orgánu došlo k porušení zásady dvojinstančnosti, by nemělo být přistupováno automaticky v každém případě, kdy dojde ke změně rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to ani v případě, týká-li se tato změna samotného výroku tohoto rozhodnutí. Podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí budou z tohoto hlediska stěžejní všechny okolnosti případu, a to především ta skutečnost, do jaké míry rozhodnutí o odvolání vytváří prostor pro uplatnění nových námitek a argumentů ze strany účastníka řízení.

Žalobce vyčítá odvolacímu správnímu orgánu nahrazování činnosti správního orgánu I. stupně především, pokud jde o skutková zjištění a doplnění skutkové věty do výroku rozhodnutí. K tomu je vhodné poukázat na principy a pravidla, která se v této otázce uplatňují v rovině soudního trestání a na která poukazuje komentář k trestnímu řádu, když uvádí, že *„kasace spojená s vrácením věci soudu prvního stupně by tedy po provedení důkazů nutných k věcně správnému rozhodnutí o odvolání měla přicházet v úvahu jen tehdy, jestliže důkazy provedené před soudem prvního stupně nebudou vůbec dávat dostatečný obraz o skutkovém stavu případu nebo nové důkazy navrhované stranami by mohl zcela změnit zjištěný skutkový stav věci (R 2/2003). I v případech, když zákon umožní věc vrátit soudu prvního stupně, bude muset odvolací soud zvážit účelnost takového postupu, zejména s ohledem na rozsah nezbytného dokazování a rychlost řízení (NS 25/2003-T 603). Vrácení věci by měl volit jen jako krajní možnost, jestliže zjištěnou vadu (vady) nelze odstranit ve veřejném zasedání odvolacího soudu (§ 263 odst. 5 a 7).“* (k tomu viz PÚRY, F. In ŠÁMAL, P. et al. Trestní řád. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. komentář k § 259).

Ve světle citované části komentáře k trestnímu řádu je vhodné zdůraznit, že ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí nedošlo v odvolacím řízení k žádnému zásadnímu doplnění dokazování. Základní důkazy byly provedeny již v řízení před správním orgánem I. stupně, přičemž Ministerstvo práce a sociálních věcí toto dokazování pouze doplnilo, a to navíc nikoli způsobem, kdy by na základě vlastních skutkových zjištění mohlo dospět ke zcela odlišnému závěru o skutkovém stavu v dané věci.

Stěžejní otázkou je tak otázka, zda Ministerstvo práce a sociálních věcí jakožto odvolací správní orgán bylo oprávněno doplnit do výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně skutkovou větu. Z právní úpravy v trestním řádu lze dovodit, že v trestním řízení by podobný postup soudu II. stupně možný nebyl. Je však třeba současně zdůraznit, že jakkoli je správní trestání svou povahou a principy, jež je ovládají, blízké soudnímu trestání, nejedná se o zcela identické systémy. Žalovaný má za to, že s ohledem na konkrétní okolnosti případu bude třeba vždy nalézt rovnováhu mezi jednotlivými zásadami správního řízení, jíž v předmětné otázce bude typicky šetření práv a oprávněných zájmů účastníků řízení na straně jedné a zásada ekonomie řízení na straně druhé.

V kontextu posuzovaného případu má tak žalovaný za to, že změnou rozhodnutí správního orgánu I. stupně v tom smyslu, že byl formulován nový výrok I. tohoto rozhodnutí se skutkovou větou, ke zbavení práva žalobce na odvolání nedošlo. Předmětná skutková věta nemohla být pro žalobce s ohledem na celý průběh správního řízení i řízení před správními soudy žádným způsobem překvapivá. Žalobce nikdy nezpochybňoval, že se skutky, které byly popsány ve skutkové větě rozhodnutí, odehrály právě tímto způsobem, a to ani v odvolání, které již jednou podal, a nečiní tak ani ve své správní žalobě. Za daného stavu, a s ohledem na celou historii řízení, tak žalovaný měl za to, že vrátit věc zpět k projednání a rozhodnutí krajskému úřadu by představovalo jednání v rozporu se zásadou ekonomie řízení.

Je tedy otázkou, zda lze vzniklý stav hodnotit tak, že žalobci bylo odňato právo na odvolání. V této souvislosti je vhodné též poukázat na skutečnost, že sám Krajský soud v Plzni svým rozsudkem ze dne 29. 6. 2015, č.j. 30 A 51/2014-129, nevyužil oprávnění upravené v § 78 odst. 3 s. ř. s., podle kterého *„zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo“*, a to ačkoliv napadené rozhodnutí rušil z důvodu absence skutkové věty a z důvodu nezbytnosti doplnění dokazování. Lze tedy předpokládat, že měl-li by Krajský soud v Plzni za to, že vytýkané vady nelze odstranit v řízení o odvolání žalobce, tj. na druhém stupni, přistoupil by ke zrušení i rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje. Tomuto závěru nasvědčuje i komentář k s. ř. s., který uvádí, že *„úvaha soudu, zda zrušit pouze rozhodnutí odvolací nebo rovněž i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nemůže být svévolná či náhodná. V daném okamžiku soud posuzuje, zda je vytýkaná vada či nezákonnost, pro niž správní rozhodnutí žalovaného ruší, napravitelná v rámci řízení o odvolání nebo zda takováto náprava není možná. Krajský soud sám je oprávněn za odvolací orgán uvážít, zda řízení lze doplnit a vady odstranit v rámci odvolacího řízení či toliko v rámci řízení před správním orgánem I. stupně.“* (k tomu viz SOCHOROVÁ, V. In BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. komentář k § 78).

I pokud by však bylo možné dospět k tomuto závěru, je nezbytné zabývat se další otázkou, a to, mohla-li tato procesní vada mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V souladu s komentářem k s. ř. s. totiž platí, že *„zjistí-li soud, že řízení před správním orgánem bylo zatíženo určitou procesní vadou, vždy musí dále hodnotit, zda popsaná vada mohla či nemohla mít vliv na zákonnost vydaného správního rozhodnutí. Jen v případě, že taková vada zákonnost vydaného rozhodnutí ovlivnit mohla, bude dán důvod ke kasaci správního rozhodnutí.“* Komentář dále poukazuje na to, že *„zcela zásadní procesní vady v řízení před správním orgánem, u nichž je zřejmé, že měly vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu, jsou vyjmenovány v § 76 SŘS“* (k tomu viz SOCHOROVÁ, V. In BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. komentář k § 78).

Žalovaný v souvislosti s důvody upravenými v § 76 s. ř. s., pro něž může správní soud zrušit napadené rozhodnutí správního orgánu bez jednání rozsudkem, považuje za nezbytné zdůraznit, že *„podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem“* se myslí

mj. takový postup, v němž „byl ve správním řízení porušen celý soubor procesních práv účastníka řízení, v důsledku čehož řádný proces fakticky absentoval (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. 2 As 19/2004 [430/2005 Sb. NSS]).“ (k tomu viz ŠEBEK, P. In BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. komentář k § 76).

Podle názoru žalovaného tak případné zbavení práva na odvolání, navíc za obdobné situace, jaká je v tomto případě, kdy žalobce proti skutkovému stavu popsanému ve skutkové větě napadeného rozhodnutí nikdy žádným způsobem nebrojil, nemůže dosahovat intenzity procesní vady, jak je zmíněna v § 76 odst. 1 odst. písm. c) s. ř. s., ani samo o sobě nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a představovat tak důvod pro jeho zrušení podle § 78 odst. 1 s. ř. s.

V části **VI.** vyjádření k žalobě [K nepřiměřenosti sankce] žalovaný rekapituloval žalobcovu námitku, že Ministerstvo práce a sociálních věcí nedostatečně přihlédlo „ke skutečnosti, že cílem veškerého jednání žalobce je snaha o co nejrychlejší umístění dětí v rámci výkonu jeho činnosti (...) ve veřejném zájmu, ku prospěchu společnosti“, stejně jako nezohlednilo tu skutečnost, že žalobce „není podnikající osobou, nýbrž spolkem (nestátní neziskovou organizací) a jeho příjmy jsou generovány z darů veřejnosti, sponzorství, účelových dotací a grantů (...)“.

K první části argumentace žalobce se lze odkázat na to, co je velmi podrobně popsáno v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to konkrétně v části III. c) - Rozsah požadavku zprostředkování pěstounské péče. Neméně vhodné je na tomto místě citovat z odůvodnění usnesení Ústavního soudu, které se shodou okolností týkalo rovněž žalobce a rovněž případu neoprávněného zprostředkování, tentokrát osvojení, které je citováno i v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 19. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 2788/12, zdůraznil, že „[stěžovatel] zcela přehlíží, že zájem dítěte ve srovnatelných situacích, jako je ta, která je nyní předmětem posouzení, nespočívá jen v co nejrychlejší přechodu do náhradní rodiny, ale také v ochraně před nebezpečím, že se stane předmětem obchodování. Přehlíží také zájem biologické matky, která musí mít prostor si adopci rozmyslet. (...) Přitom prioritní zájem dítěte je být v péči biologických rodičů. Proto ingerence státu a relativně přísně stanovená pravidla pro postup při osvojování či zajišťování pěstounské péče, jakož i striktní postup při kontrole jejich dodržování, jsou namístě.“.

Stejně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí je třeba zdůraznit, že právní úprava zprostředkování pěstounské péče nebo osvojení, jejíž součástí je i striktní trvání na tom, aby zprostředkování v užším slova smyslu byly oprávněny provádět pouze orgány veřejné správy, konkrétně orgány sociálně-právní ochrany dětí, jak jsou upraveny v § 4 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, je projevem typového závazku chránit, vyplývající z řady základních práv a svobod dítěte, a to nejen práv v oblasti náhradní péče a zajištění její kvality, jak jsou upravena v čl. 20 a čl. 25 Úmluvy, ale rovněž práv dítěte, která mají zajišťovat ochrany před různými typy jeho vykořisťování, včetně prodeje dětí či sexuálního vykořisťování. Ostatně i z tohoto důvodu např. Druhý opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie zavazuje smluvní státy v čl. 3 odst. 5, aby v rámci potlačování prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie

kromě dalších opatření též přijaly „veškerá vhodná právní a administrativní opatření, která zajistí, aby všechny osoby zúčastněné na adopci jednaly v souladu s platnými mezinárodněprávními dokumenty“.

Citované ustanovení reflektuje význam přísných pravidel při zprostředkování osvojení, která je však třeba se stejnou platností vztáhnout i na zprostředkování pěstounské péče v jejím materiálním smyslu, a nepřímo z něj tak lze dovodit míru společenské škodlivosti jednání, které tato pravidla obchází. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí přitom jasně vyplývá, že ze strany žalobce k takovému obcházejícímu jednání docházelo opakovaně, a to dokonce navzdory skutečnosti, že již byl za toto své jednání opakovaně uznán odpovědným ze spáchání jiného správního deliktu neoprávněného zprostředkování, což vyplývá mj. i z jeho vlastních zpravodajů, jak jsou v rozhodnutí citovány. Ministerstvo práce a sociálních věcí v této souvislosti v odůvodnění napadeného rozhodnutí konkrétně uvedlo, že „bez dodržení normovaných procesů a rozdělení rolí i kompetencí jednotlivých subjektů se totiž z neurčitěho pojmu [pozn. myšlen je zde nejlepší zájem dítěte], který je třeba definovat vždy s ohledem na jednotlivé okolnosti případu a předem definovaná kritéria, stává nástroj, jímž je osoba, již se předmětný pojem týká, vydávána „na milost i nemilost“ tomu, kdo nad touto osobou drží faktickou moc a kdo tento pojem naplňuje zcela bez ohledu na jakékoli další okolnosti svou vlastní představou. V kontextu ochrany práv ohrožených dětí a naplňování pojmu nejlepšího zájmu dítěte poté nelze v této souvislosti nezmínit poměrně často hovorově užívané označení „pachatel dobra“. Mimořádnou zranitelnost situace, do níž jsou děti v důsledku podobného jednání uvrhovány, ostatně, a nelze současně nekonstatovat i bohužel, dokládají oba nyní posuzované případy, z nichž ani jeden neskončil pro děti nalezením stabilního rodinného zázemí, nýbrž pro ně znamenal jen další traumatickou zkušenost se selháním svých pečovatелů a další narušení elementární důvěry k pečujícím osobám.“.

Jak již bylo uvedeno výše, žalobce byl dokonce za toto své protiprávní jednání shledán odpovědným ze správního deliktu neoprávněného zprostředkování, a to rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 7. 11. 2008, č.j. 2007/85295-21, jež bylo následně předmětem přezkumu ve správním soudnictví (rozsudek Městského soudu ze dne 22. 4. 2011, č.j. 9 Ca 432/2008-72, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č.j. 3 Ads 144/2011-163), a rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 22. 3. 2016, č.j. 2014/10521-231/4 (které bylo vydáno v řízení o novém odvolání žalobce v návaznosti na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015, č.j. 2 Ads 176/2015-29). Tato skutečnost je v odůvodnění napadené rozhodnutí hodnocena tak, že „MPSV v této souvislosti považuje za nezbytné zohlednit mimořádnou závažnost protiprávního jednání účastníka řízení, která pramení především z dlouhodobosti tohoto jednání a z rozsahu, v jakém se účastník řízení tohoto jednání dopouštěl, jak tyto dokládají mj. též vlastní zpravodaje účastníka řízení, které byly citovány výše. Na základě podkladů vztahujících se nejen k oběma posuzovaným případům, ale též obecně k činnosti účastníka řízení, které jsou součástí správního spisu, lze u účastníka řízení konstatovat vysokou míru despektu dosahující až intenzity pohrdání, platným a účinným právním řádem, vyúsťující v určitou formu „brani spravedlnosti do vlastních rukou“, argumentující, že účastník řízení neusiluje o nic jiného než o zajištění nejlepšího zájmu dítěte.“.

Je vhodné uvést, že rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 7. 11. 2008, č.j. 2007/85295-21, byla pokuta, uložená účastníkovi řízení za správní delikt neoprávněného zprostředkování osvojení, jejíž původní výše dosahovala 160.000,- Kč snížena na 80.000,- Kč, a to především z toho důvodu, že Krajský úřad Plzeňského kraje zohlednil při stanovení výše pokuty též jiný případ neoprávněného zprostředkování, k jehož projednání mu však scházela místní příslušnost. Ministerstvo práce a sociálních věcí v odůvodnění tohoto svého rozhodnutí však poukázalo na to, že „vysoká závažnost správního deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení spočívá především v tom, že výběrem osvojitelů pro konkrétní dítě mimo zákonný systém zprostředkování osvojení může být zásadním způsobem ohrožen příznivý vývoj dítěte a jeho řádná výchova. Obcházení pravidel pro zprostředkování osvojení může vést ve výsledku k selhání osvojení a k tomu, že osvojení dítěte nesplní v daném případě zákonný účel, tj. aby osvojení bylo dítěti ku prospěchu v souladu s § 65 odst. 2 zákona o rodině.“ Městský soud v Praze následně tuto pokutu ve svém rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č.j. 9 Ca 432/2008-72, hodnotil tak, že „pokutu uloženou žalobci, jejíž výše dosahuje 40% maximální možné sazby, soud v daném případě nepovažuje za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou, a proto návrhu žalobce na moderaci uloženého trestu nevyhověl.“.

V případě neoprávněného zprostředkování osvojení, o němž Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodlo rozhodnutím ze dne 22. 3. 2016, č.j. 2014/10521-231/4, byla potvrzena výše pokuty uložená Krajským úřadem Královéhradeckého kraje jako správním orgánem I. stupně ve výši 100.000,- Kč.

V případě, jehož se týká napadené rozhodnutí, bylo oproti výše citovanému rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 7. 11. 2008, č.j. 2007/85295-21, rozhodováno o dvou skutečích, které navíc skončily převzetím péče o vybrané děti konkrétními fyzickými osobami a následným selháním této péče, a to oproti citovanému případu z roku 2008, v němž Ministerstvo práce a sociálních věcí naopak při rozhodování o výši pokuty zohlednilo, že v daném případě nedošlo k osvojení, a vzhledem k tomu nebylo odůvodněné uložit pokutu na úrovni nejvyšší zákonem stanovené částky 200.000,- Kč. K případu, který je předmětem napadeného rozhodnutí, Ministerstvo práce a sociálních věcí naopak uvedlo, že *„mimořádnou zranitelnost situace, do níž jsou děti v důsledku podobného jednání uvrhovány, ostatně, a nelze současně nekonstatovat i bohužel, dokládají oba nyní posuzované případy, z nichž ani jeden neskončil pro děti nalezením stabilního rodinného zázemí, nýbrž pro ně znamenal jen další traumatickou zkušenost se selháním svých pečovatelů a další narušení elementární důvěry k pečujícím osobám“*.

K druhé části argumentace žalobce je třeba žalobci do určité míry přisvědčit v tom, že odůvodnění napadeného rozhodnutí se v části, týkající se výše pokuty, věnuje spíše povaze a závažnosti jeho jednání, stejně jako přitěžující okolnosti v podobě jeho opakování, než jeho majetkovým poměrům. Nicméně, navzdory skutečnosti, že hodnocení majetkových poměrů účastníka řízení přímo v odůvodnění napadeného rozhodnutí chybí, což lze považovat za vadu řízení, je třeba si opět klást otázku, zda tato vada řízení mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, respektive na zákonnost výroku, v němž byla žalobci předmětná sankce uložena.

Podle názoru žalovaného není výše pokuty, tj. 160.000,- Kč, nepřiměřená majetkovým poměrům žalobce. V této souvislosti je vhodné se opět odkázat na již projednávaný případ

neoprávněného zprostředkování osvojení žalobcem, který posuzoval Městský soud v Praze. Ten ve svém rozsudku ze dne 22. 4. 2011, č.j. 9 Ca 432/2008-72, zdůraznil, že „*důvodem pro moderaci sankce nemůže být ani skutečnost, že finanční prostředky, které žalobce bude muset vynaložit na uhrazení pokuty, mu budou chybět v jeho další činnosti. Snad každý subjekt si dovede představit řadu užitečnějších způsobů, jak naložit s finančními prostředky, než je úhrada pokuty za správní delikt. Žalobce si však musí uvědomit, že se dopustil protiprávního jednání, jehož spáchání zákon sankcionuje uložením pokuty. Uložená pokuta pak musí být natolik citelná, aby žalobce, ale i případné další subjekty od páchání takové protiprávní činnosti odradila. Je pouze na žalobci, zda si z uložené pokuty vezme ponaučení a do budoucna se deliktního jednání, jež bylo napadeným rozhodnutím po právu sankcionováno, vyvaruje.*“.

Podklady, shromážděné v rámci daného správního řízení, především pak výpovědi zaměstnankyně žalobce paní L. T. a bývalé předsedkyně žalobce JUDr. M. V., jakož i Zpravodaje žalobce, dokládají, že žalobce si toto ponaučení z daného případu nevzal. O to citelnější pak pro něj musela být uložená pokuta, přičemž je vhodné zdůraznit, že tato stále nedosáhla nejvýše přípustné výše 200.000,- Kč, nýbrž pouze 80 % této částky.

V části **VII.** vyjádření k žalobě se žalovaný vyslovil k dalším žalobcem vytýkaným vadám rozhodnutí.

V bodě **VII./a)** vyjádření k žalobě [K nedostatečnému označení žalobce ve výroku rozhodnutí: není uvedeno IČ] žalovaný uvedl, že výrok napadeného rozhodnutí v tomto ohledu plně odpovídá požadavkům § 68 odst. 2 správního řádu, v souladu s nímž se účastníci řízení, kteří jsou právníky osobami, označují názvem a sídlem. Označení právnické osoby identifikačním číslem ve výroku rozhodnutí – až na výjimku – ostatně nevyžaduje ani zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

V bodě **VII./b)** vyjádření k žalobě [K otázce nezákonnosti tzv. rodinných Klokánků] žalovaný uvedl, že žalobce ve své žalobě poukazuje na to, že „žalovaný dále dovozuje nezákonnost rodinných Klokánků pouze z toho titulu, že se mělo jednat o „šedou zónu“ výslovně zákonem neupravenou“. Toto konstatování žalobce však odůvodnění napadeného rozhodnutí neodpovídá. Slovní spojení „šedá zóna“ je v odůvodnění napadeného rozhodnutí použito v souvislosti s těmi tzv. rodinnými Klokánky, do nichž byly děti umísťovány z toho důvodu, že si je přímo vytipoval OSPOD jako vhodné prostředí pro dítě. Děti do těchto tzv. rodinných Klokánků tedy byly umísťovány přímo a nikoli v rámci přemístění z jiného ZDVOP, o němž rozhodl sám žalobce. Ministerstvo práce a sociálních věcí k předmětné praxi uvádí, že „*tato skupina tzv. rodinných Klokánků tedy fungovala do určité míry na stejných principech jako pěstounská péče na přechodnou dobu, která byla s účinností novely ZSPOD č. 134/2006 Sb. zakotvena v § 27a ZSPOD. Samozřejmě nelze nezohlednit tu skutečnost, že i tímto způsobem docházelo k faktickému obcházení zákonné právní úpravy náhradní rodinné péče, procesu odborného posouzení a případně též procesu zprostředkování v užším slova smyslu (jednalo-li se o umístění dítěte v tzv. rodinném Klokánku, které mělo fakticky plnit stejné funkce jako dlouhodobá pěstounská péče a nikoli jako pěstounská péče na přechodnou dobu), rovněž je však třeba přihlídnout ke skutečnosti, že se tak dělo před nabytím účinnosti nového občanského zákoníku, tj. v době, kdy rozhodování o svěřeni dítěte do náhradní péče*

bylo zatíženo mnoha historickými rezidui se spornou ústavní konformitou, jako bylo např. oprávnění obecního úřadu obce s rozšířenou působností rozhodnout o svěření dítěte do péče budoucích osvojitelů či budoucích pěstounů, je-li dítě v ústavu nebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc (ke sporné ústavnosti této právní úpravy viz přiměřeně nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 18. 10. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 14/05).“.

Spojení „šedá“ zóna mělo tak vyjádřit tu skutečnost, že jakkoli lze předmětné praxi vytýkat mnoho nedostatků a případně též pochybení, bylo by zřejmě nepřiměřené ji postihovat v rovině správního či soudního trestání s ohledem na nedostatečnou legislativu. Odůvodnění napadeného rozhodnutí však poměrně podrobně vysvětluje, proč tento závěr neplatí pro případy, kdy do tzv. rodinného Klokánku bylo dítě umístěno z rozhodnutí ZDVOP a k tomuto umístění došlo v rámci přemístění z jednoho zařízení do jiného „zařízení“, fakticky do domácnosti konkrétních fyzických osob, slovy žalobce „detašovaného pracoviště ZDVOP“, a to na rozdíl od výše zmíněných případů a eventuálně i od případů, kdy by dítě tímto způsobem bylo přemístěno z kolektivního zařízení do kolektivního zařízení. „Přemístění“ dítěte do tzv. rodinného Klokánku z rozhodnutí ZDVOP totiž s účinností od 1. 6. 2006 bránil výslovný zákaz, zakotvený v § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Žaloba není důvodná.

Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních žalobních námitek. Má-li rozhodnutí správního orgánu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. U těchto jednotlivých atributů přezkoumatelnosti je možno vycházet z ustálené praxe správních soudů (ať už jde o přímo použitelné závěry týkající se rozhodnutí správních orgánů nebo analogicky použitelné závěry vztahující se k rozhodnutím krajských soudů). Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou má žalobce patrně na mysli, lze poukázat např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č.j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2005, č.j. 2 Afs 24/2005-44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS. Ve smyslu těchto rozsudků je nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nedostatek důvodů dána zejména tehdy, jestliže z jeho odůvodnění není zřejmé, proč správní orgán nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Zdejší soud však v tomto případě žádnou takovou vadu rozhodnutí správních orgánů jako celku neshledal. Soud nemá pochybnosti o důvodech, proč žalovaný správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí; z žaloby ostatně vyplývá, že tyto pochybnosti nemá ani žalobce, neboť s právními názory a závěry správních orgánů polemizuje a namítá jejich nesprávnost.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí – kromě jiného – obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

K pojmu žalobní bod existuje ustálená judikatura.

V roce 2005 došel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k těmto závěrům: „Ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žalobci ukládá povinnost uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (srov. k tomu obdobné závěry, vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č.j. 4 Azs 149/2004-52, zveřejněném pod číslem 488/2005 Sb. NSS; z klasické starší judikatury viz např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 1. 1993, č.j. 6 A 85/92-5). Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti. ... Nelze se ztotožnit s názorem, že při obecném výčtu porušených ustanovení správního řádu soud žalobu může projednat v takto obecných mezích, tedy z hlediska, zda nebyla porušena označená ustanovení správního řádu. Takový přezkum by nemohl být přezkumem omezeným, naopak, pokud by soud takovou žalobu považoval za projednatelnou, musel by vymezit všechny povinnosti, které jsou označenými ustanoveními správnímu orgánu uloženy, podřadit jim veškeré jeho úkony a posoudit zda ustanovením zákona odpovídají či nikoliv, stejně jako by z těchto hledisek musel úplně zkoumat vydané rozhodnutí. K žalobě postrádající skutkové výtky by se tak mnohdy dostalo žalobci podrobnějšího přezkumu, než pokud by jimi byl rozsah přezkumu vymezen. Ve vztahu k porušení předpisu hmotněprávního

by nedostatek skutkového vymezení žalobních bodů a pouhý odkaz na ustanovení právního předpisu znamenal rozbor všech v úvahu přicházejících podmínek jeho naplnění, což je nereálné. Nakonec pak by akceptace podobných nedostatků žalobních bodů vedla k popření povinnosti žalobní body označit.“ (rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS).

V roce 2010 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedené závěry doplnil: „*Zásada volného přístupu k soudu není ale neomezená a bezbřehá, protože její ničím neomezené uplatňování může vést k újmě na týchž právech jiných osob či obecného zájmu. Proto je třeba současně zdůraznit, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tedy oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat na jeho místě vady napadeného správního aktu. Proto také, jak výše uvedeno, musí vymezení žalobního bodu - a setrvání na těchto mezích i v dalších fázích řízení - garantovat zásadu rovnosti účastníků řízení; stanoví tak i žalovanému meze jeho obrany, tedy to, k čemu se má vyjádřit a k čemu má předložit protiargumenty. Jestliže žalobní bod těmto požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně - v mezích této formulace - v průběhu řízení dále doplněn. K tomu je ale třeba dodat, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod - byť i vyhovující - obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.“* (rozsudek ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

Jestliže v souladu s výše uvedeným dojde k vyloučení těch výtek, které žalobními body vůbec nejsou, a těch výtek, které jsou tak obecné, že se na ně dá reagovat také jen zcela obecně (jako např. na naprosto obecnou námitku, že *správní orgány nerozhodovaly v souladu se zásadou materiální pravdy, kdy musí být správním orgánem před vydáním rozhodnutí zjištěn stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti*, se sotva může soud i v duchu shora citovaných požadavků vyjádřit jinak než tak, že na rozdíl od žalobce nedošel k tomu, že by správní orgány v daném případě porušily zásadu materiální pravdy zakotvenou v § 3 správního řádu), pak tímto prvním sítlem projdou toliko žalobní body obsažené:

- v části II. žaloby za odrážkou 8, 9 a 10,
- v části III. žaloby odstavci 7, 8, 9 a 12,
- v části IV. žaloby odstavci 1, 2, 3 a 4 a
- v části V. žaloby.

Dále je třeba připomenout, že věc pokuty za výše uvedený správní delikt již byla správními soudy přezkoumávána.

V rozsudku ze dne 29. 6. 2015, č.j. 30A 51/2014-129, zdejší soud zejména uvedl, že není sporu o tom, že v obou popisovaných skutcích žalobce prováděl výběr konkrétních fyzických osob a konkrétních dětí, které navzájem seznámil. Sporným je, zda bylo prokázáno, že žalobce vyhledával osoby *vhodné stát se pěstouny* ve smyslu výše cit. ust. § 19a odst. 1

písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Skutkové podstaty správních deliktů nelze vykládat extenzivně v neprospěch obviněného. Správní delikt podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí lze spáchat pouze neoprávněným zprostředkováním osvojení nebo pěstounské péče, nikoli jiné formy péče o nezletilé děti. Žalobce tudíž nelze vinit z porušení § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, pokud existují důvodné pochybnosti, že se mohlo jednat o jinou formu péče o děti, v daném případě tvrzené přemístění do detašovaného pracoviště Klokánku. Žalovaný dle názoru soudu tyto pochybnosti jednoznačně nevyvrátil, a to tím spíše, že v době, kdy mělo docházet k protiprávnímu jednání, nenabýlo ještě účinnosti výše cit. ust. § 42a odst. 8 a 9 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, zakazující přemísťování dětí do jiných ZDVOP či do jejich detašovaných pracovišť bez souhlasu OSPOD. Argument, že v obou případech následoval později návrh pracovníků detašovaných pracovišť Klokánku na pěstounskou péči, sám o sobě nestačí, neboť žalobce vcelku logicky zdůvodnil, že toto přímo nesouviselo se zřizováním sporných detašovaných pracovišť, nýbrž s pozdější změnou právního postavení většího množství Klokánků rodinného typu - s jejich rušením a se snahou žalobce zachovat rodinný charakter péče dětem v těchto zařízeních. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvádí, že účel seznámení nezletilé M. s paní P. vyplývá z „jednotlivých žádostí a z e-mailové korespondence pracovnice Klokánku a OSPOD“. Žalovaný se však nijak nevyrovnal s výpovědí svědkyně P., že delší dobu uvažovala o zřízení Klokánku rodinného typu a že na formě péče jí nezáleželo. U případu nezl. dětí H. v napadeném rozhodnutí zcela absentuje označení konkrétních důkazů, prokazujících, že žalobce usiloval právě o pěstounskou péči. K tomuto případu žalobce navrhuje důkaz výsledkem manželů N. Soud se ztotožňuje s žalobcem v tom, že k prokázání spáchání správního deliktu je zásadní doplnění skutkového stavu nezbytné. Nelze ani odmítnout provést důkaz proto, že by svědek mohl být při výpovědi ovlivněn tím, že žalobce jednal v jeho zájmu, jak uvádí žalovaný ve vyjádření k žalobě. Hodnotit věrohodnost svědka nelze bez jeho výsledku. To platí i ohledně výpovědi pracovnice žalobce paní T. Žalovaný tedy v novém řízení doplní dokazování o navržené důkazy.

V navazujícím rozsudku ze dne 13. 4. 2016, č.j. 10 Ads 176/2015-46, pak Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda stěžovatel dostatečně prokázal, že ze strany žalobce došlo ke zprostředkování pěstounské péče či nikoli, a tedy zda žalobce spáchal jiný správní delikt dle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Ačkoli Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem nepochybně, že žalobce v obou projednávaných případech prováděl výběr konkrétních fyzických osob a konkrétních dětí, které navzájem seznámil, nelze na základě stěžovatelových tvrzení jednoznačně určit, že žalobce ve skutečnosti vybíral *určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem nebo pěstounem určitého dítěte* ve smyslu § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Předně není zcela zřejmé, z čeho stěžovatel krátkodobý charakter péče v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc – dle právní úpravy účinné v rozhodném období – dovozuje, neboť stanovení maximální doby pobytu dítěte v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc vnesla do zákona o sociálně-právní ochraně dětí až novela č. 401/2012 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2013. Tvrzení, že žalobce musel vědět o tom, že v důsledku zpřísnění podmínek pro tzv. rodinné Klokánky od 1. 1. 2013 měla většina z nich zaniknout, má pak ryze spekulativní povahu. Ve vztahu k vedení „registru náhradní rodinné péče“ Nejvyšší správní soud přisvědčil žalobci, že měl-li povinnost oznamovat krajskému úřadu svěřením dítěte do péče zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, musil

mít o těchto dětech přehled. Je proto pochopitelné, že žalobce takovou evidencí disponoval a její existence proto k závěru o naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí neměla žádnou relevanci. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s argumentem stěžovatele, že tzv. rodinné Klokánky nebyly a nejsou v českém právním řádu upraveny. Jak správně uvedl žalobce, existenci takovýchto zařízení vskutku předpokládalo ustanovení § 46 odst. 2 věta první zákona o rodině, ve znění do 31. 12. 2012, dle něhož *před nařízením ústavní výchovy je soud povinen zkoumat, zda výchovu dítěte nelze zajistit náhradní rodinnou péčí nebo rodinnou péčí v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, které mají přednost před výchovou ústavní*. Je sice pravdou, že v obou projednávaných případech následně došlo k podání žádosti o svěření do pěstounské péče, avšak na základě uvedených skutečností nelze s určitostí dovodit přímou souvislost mezi podáním těchto žádostí a jednáním žalobce. Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěrem krajského soudu považujícího za nezbytné k prokázání předmětného správního deliktu zásadně doplnit zjištění skutkového stavu věci. Ve světle uvedeného proto neobstojí argumentace stěžovatele, dle níž se dalšími důkazy zabývat již nemusel. Krajský soud naproti tomu správně dovodil, že se stěžovatel, resp. správní orgán prvního stupně, měl řádně vypořádat s výpovědí svědkyně M. P. a provést i důkaz výsledky manželů N. a L. T., popřípadě další důkazy směřující k prokázání naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu.

V daném případě tedy již rozhodováno bylo. Obecně má žalobce poměrně široké možnosti uplatňovat skutkové a/nebo právní důvody, díky nimž napadené výroky rozhodnutí pokládá za nezákonné nebo nicotné (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č.j. 7 Afs 54/2007-62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS). Otázkou ovšem je, zda obdobně široké jsou možnosti uplatňovat žalobní body rovněž tehdy, jestliže se jedná o žalobu proti novému rozhodnutí správního orgánu v téže věci. Jinak řečeno: zda v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo zrušeno a věc vrácena správnímu orgánu k dalšímu řízení, lze v žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu poprvé uplatňovat žalobní body, které mohly být uplatněny již v žalobě proti jeho původnímu rozhodnutí.

K tomu zdejší soud zdůrazňuje, že jednou z důležitých zásad soudního přezkumu správních rozhodnutí je zásada koncentrace řízení.

V předchozí úpravě rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů byla tato zásada formulována takto: *Až do rozhodnutí soudu může žalobce rozsah napadení správního rozhodnutí omezit; rozšířit je může jen ve lhůtě podle § 250b [= lhůta pro podání žaloby] (§ 250h odst. 1 občanského soudního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2002)*. Již za této právní úpravy zaujala odborná literatura zásadní stanovisko: „*Rozšíření žaloby (§ 250h), které je omezeno lhůtou dvou měsíců od doručení rozhodnutí, se týká nejen rozšíření žaloby na další obsah napadeného aktu dosud nenapadený (prakticky tedy na další výroky), ale především – podle mínění praxe a ve shodě s praxí bývalého Nejvyššího správního soudu – také na vlastní stížní body. Není tedy možné libovolně rozšiřovat žalobní body a to popřípadě ani při jednání. Lhůta dvou měsíců od doručení správního rozhodnutí je tedy lhůtou, ve které musí definitivně krystalizovat to, co má být předmětem soudního přezkoumání.*“ [Michal Mazanec: Správní soudnictví. 1. vyd. Praha 1996, str. 159].

Od 1. 1. 2003 je zásada koncentrace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vyjádřena takto: *Žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta druhá a třetí s. ř. s.).* K tomu lze v odborné literatuře nalézt tyto názory: *„Tímto ustanovením je stanovena tzv. zásada koncentrace. Pokud by tedy žalobce dospěl až po podání žaloby například k názoru, že nezákonný nebo věcně nesprávný je rovněž další výrok napadeného rozhodnutí, který zatím do žaloby nezahrnul, nebo zjistil další důvod nezákonnosti či věcné nesprávnosti již napadeného výroku, může je do své žaloby ještě zahrnout. Podmínkou toho je ovšem skutečnost, že to stihne provést nejpozději do konce lhůty, ve které mohl žalobu podat.“* [Luboš Jemelka a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2013, str. 577] a *„Rozšířit žalobu o další žalobní body [srov. odstavec 1 písm. d)] žalobce může jen ve lhůtě pro podání žaloby podle § 72 SŘS. V této době žalobce může uplatnit nové skutečnosti, jejichž prostřednictvím dokládá, že žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu nebo jemu předcházející procesní postup je nezákonný, eventuálně že rozhodnutí správního orgánu je nicotné. Žalobce je rovněž oprávněn rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí správního orgánu jen ve lhůtě pro podání žaloby. V této lhůtě tedy žalobce může napadnout další, původně nenapadené výroky správního orgánu.“* [Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 637].

Zdejší soud má za to, že koncentrační zásada platí i pro žalobu proti novému rozhodnutí o odvolání, když předchodí rozhodnutí o odvolání bylo soudem zrušeno a věc byla odvolacímu správnímu orgánu vrácena k dalšímu řízení. V takovém případě má tato zásada tu podobu, že v žalobě proti novému rozhodnutí odvolacího správního orgánu zásadně nelze úspěšně uplatňovat ty žalobní body, které bylo možno – posuzováno objektivně – zahrnout už do žaloby proti předchozímu rozhodnutí o odvolání. Za situace, kdy bylo dovozeno, že žalobce může do žaloby pojmout i ty důvody, které neuplatnil v odvolacím řízení, by podle názoru zdejšího soudu připuštění i těch žalobních námitek, které mohly být uplatněny již dříve, mohlo – v rozporu s pravidlem *vigilantibus iura* – zejména nepřiměřeně komplikovat další postup správních orgánů a ochranu práv osob zúčastněných na řízení, jakož i dalších dotčených osob.

Uvedené přesvědčení zdejšího soudu je podporováno a upřesňováno zejména tímto názorem Nejvyššího správního soudu: *„Vzniká tedy otázka, jaké žalobní důvody je možné, po předchozím zrušení správního rozhodnutí soudem, uplatnit v žalobě proti „novému“ správnímu rozhodnutí, a to zejména se zřetelem na koncentrační a dispoziční zásadu a na zásadu vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, které jsou promítnuty v ustanovení § 71 a § 78 odst. 5 s. ř. s. Stádium správního řízení, do kterého se věc dostává, je-li rozhodnutí o odvolání zrušeno soudem, je určováno především tím, zda došlo ke zrušení jen správního rozhodnutí vydaného v posledním stupni nebo i v I. stupni. Vedle toho má však na tuto skutečnost vliv, vzhledem k vázanosti správního orgánu právním názorem soudu, i to, z jakých důvodů soud napadené správní rozhodnutí zrušil. Nepřímo tedy další postup ve správním řízení určují důvody v úspěšné žalobě. Žaloba proti „novému“ rozhodnutí bude tedy ve většině případů přípustná jen co do námítky, že správní orgán nerespektoval právní názor vyslovený soudem. Vedle toho jsou ovšem přípustné i námitky, že v řízení po zrušení správního rozhodnutí soudem a novým správním rozhodnutím došlo k „novému“ porušení*

zákona, tj. k porušení, ke kterému v původním správním řízení nedošlo, případně mohou být namítány i vady „původního řízení“, které se však projeví až v nezákonnosti nového správního řízení nebo které byly podstatné až po zrušení nového rozhodnutí. Třeba dodat i to, že žalobce může úspěšně v nové žalobě uvést znovu i ty žalobní důvody, které nevedly ke zrušení původního správního rozhodnutí jen proto, že soud zrušil napadené rozhodnutí z jiných důvodů, aniž by se těmito žalobními důvody zabýval (např. se ve zrušujícím rozsudku nezabýval namítanou neúplností dokazování, neboť správní rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost, apod.). Naopak nemohou být úspěšné, až na některé výjimky, žalobní body, které mohly být uplatněny v zákonné lhůtě již v původní žalobě. Stejně tak nemohou obstát důvody, které byly sice uvedeny již v první žalobě, ale nebyly krajským soudem posouzeny jako opodstatněné (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2001, č. j. 5 A 167/99 - 253, který byl uveřejněn pod č. 798 Správní judikatury č. 3/2001).“ (rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č.j. 7 As 2/2007-119).

Jestliže v souladu s výše uvedeným dojde k vyloučení těch námitek, které mohly být uplatněny již v žalobě proti původnímu rozhodnutí o odvolání, pak tímto druhým sítím – za předpokladu velmi mírného posuzování této otázky – projdou toliko tyto žalobní body:

- porušení zásady dvojinstančnosti (část II. žaloby za odračkou 10),
- nedostatečná skutková zjištění (část III. žaloby odstavce 7, 8 a 12),
- nesprávné právní posouzení (část III. žaloby odstavce 9 a část IV. žaloby odstavce 1, 2, 3 a 4) a
- nepřiměřenost sankce (část V. žaloby).

Specifikem tohoto případu je i to, že žalovaný správní orgán předložil velice důkladné vyjádření k žalobě. Žalobce se k němu nevyslovil, resp. sdělil jen to, že s vyjádřením žalovaného k žalobě nesouhlasí a v celém rozsahu trvá na znění žaloby. Naproti tomu soud se s převážnou většinou fundovaného vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě ztotožňuje. Jelikož v tomto vyjádření se žalovaný s námitkami žalobce vypořádal přílehavou a často vyčerpávající právní argumentací, není nutné, aby se soud ke každé jednotlivosti duplicitně vyjadřoval, a je možné, aby v určitém rozsahu odkázal na příslušné pasáže ve vyjádření žalovaného. Jelikož vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě je řádně odůvodněno a je z něho zřejmé, proč právní argumentaci žalobce nelze – až na výjimky – považovat za důvodnou a proč jeho žalobní námitky lze – opět až na výjimky – pokládat za liché, mylné nebo vyvrácené, není nepřipustné, aby si soud, který dochází ke stejným či obdobným závěrům, správné závěry žalovaného správního orgánu se souhlasnou poznámkou doplňkově osvojil.

A nyní se soud vyjádří k jednotlivým akceptovatelným žalobním bodům:

Dvojinstančnost

V rozhodnutí ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, postupoval žalovaný správní orgán podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (a podle § 90 odst. 5 věty druhé téhož zákona).

Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné,

napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.

Odvolací správní orgán tedy nemůže svým rozhodnutím změnit odvoláním napadené rozhodnutí, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Změna odvoláním napadeného rozhodnutí je tudíž nepřípustná ne už pro ztrátu možnosti odvolat se samotnou (to by tuto změnu vylučovalo *a priori*), nýbrž až pro z důvodu ztráty možnosti odvolat se hrozící újmu.

K této nepřípustnosti změny odvoláním napadeného rozhodnutí zaujala odborná literatura zejména tyto názory: „*Toto omezení zabraňuje tzv. překvapivým rozhodnutím, kdy by např. odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti „přidaným“ skutkovým podstatám správních deliktů by již účastník neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení.*“ [Luboš Jemelka a kol.: Správní řád. Komentář. 4. vyd. Praha 2013, str. 439] a „*Tím se zamezuje vydávání překvapivých rozhodnutí, vůči kterým by účastník nemohl brojit řádnými opravnými prostředky.*“ [Lukáš Potěšil a kol.: Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha 2015, str. 460].

Žalobce o žádné újmě hrozící mu z důvodu ztráty možnosti odvolat se nehovoří. V žalobě se jen namítá, že nedostatky rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byly natolik rozsáhlé, že žalobce vůbec nemohl hodnotit zákonnost jeho rozhodnutí nebo správnost rozhodnutí.

K tomu soud uvádí, že v rámci kontroly provedené u Fondu ohrožených dětí, pracoviště Klokánek, Janovice nad Úhlavou (dále jen „zařízení“), bylo zjištěno, že:

I. [Spis 12/12 nezl. M. Č.] Ze spisové dokumentace 12/12 nezl. M. Č. je patrné, že zařízení ve spolupráci s ústředím FOD zprostředkovalo zkontaktování paní P. s nezl. M. Č., později si paní P. zřídila detašované pracoviště zařízení a dne 11. 4. 2013 podala k soudu návrh na svěřením nezletilé do pěstounské péče.

II. [Spis Rodinný Klokánek děti H.] Ze spisové dokumentace nezl. T., T., P., D. a L. H. (dále jen „nezl. děti“) je patrné, že zařízení ve spolupráci s ústředím FOD zprostředkovalo zkontaktování manželů N. s nezl. dětmi. Nezl. děti byly pracovníci zařízení odvezeny dne 28. 12. 2012 k manželům N. do S., kde byly 3 dny ponechány. Dne 31. 12. 2012 bylo v S. zřízeno detašované pracoviště zařízení a nezl. děti byly do tohoto nového pracoviště přemístěny. Nezl. děti jsou ke dni 29. 7. 2013 stále v péči manželů N. v detašovaném pracovišti zařízení v S. Nezl. děti byly zařazeny do registru náhradní rodinné péče ve FOD a FOD pro ně aktivně vyhledával vhodnou náhradní rodinu. Manželé N. jsou označováni jako žadatelé o náhradní rodinnou péči a jsou ochotni nezl. děti převzít do pěstounské péče.

Z výše uvedeného podle protokolu o provedené kontrole ze dne 29. 7. 2013 vyplývá, že v obou těchto případech mohlo dojít ze strany zařízení k neoprávněnému zprostředkování

osvojení nebo pěstounské péče a tudíž ke spáchání správního deliktu podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Dne 20. 9. 2013 Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor sociálních věcí, oznámil žalobci zahájení správního řízení ve věci uložení pokuty za porušení ust. § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí s tím, že podkladem k vydání rozhodnutí bude především protokol o provedené kontrole ze dne 29. 7. 2013, spis 12/12 Č. M., spis 25/10 H. P. a spis Rodinný Klokánek děti H.

Rozhodnutím ze dne 14. 10. 2013, č.j. SV/3580/13, Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor sociálních věcí, uložil žalobci pokutu ve výši 160.000,- Kč za správní delikt podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kterého se dopustil tím, že neoprávněně, v rozporu s § 19a odst. 2 téhož zákona, zprostředkoval pěstounskou péči podle § 19a odst. 1 písm. d) uvedeného zákona. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou mimo jiné uvedena zjištění učiněná v rámci shora citované kontroly, a to jak ve vztahu k nezl. M. Č., tak ve vztahu k nezl. dětem H.: zjištěné skutečnosti podle názoru správního orgánu prokazují, že ve FOD došlo k opakovanému nedovolenému zprostředkování náhradní rodinné péče, čímž se FOD dopustil správního deliktu podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí a je mu za tento správní delikt v souladu s § 59f odst. 3 uvedeného zákona uložena pokuta.

Proti tomuto rozhodnutí krajského úřadu podal žalobce odvolání. V něm vytkl mimo jiné to, že výrok napadeného rozhodnutí neobsahuje žádné skutkové vylíčení tak, aby delikt nemohl být zaměněn s jiným, tedy zejména označení dětí, jichž se údajný delikt týká. Z obsahu odvolání je však zřejmé, že odvolatel si je vědom toho, že se jedná o případy nezl. M. Č. a nezl. dětí H.

V rozhodnutí ze dne 25. 2. 2014, č.j. 2013/74799-231/3, Ministerstvo práce a sociálních věcí sice do výroku odvoláním napadeného rozhodnutí krajského úřadu nijak nezasáhlo, ale v odůvodnění se obsáhle věnovalo skutkové stránce jak případu nezl. M. Č. (str. 7 až 12), tak případu nezl. dětí H. (str. 3 až 6).

V žalobě proti tomuto rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí – na rozdíl od odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru sociálních věcí, ze dne 14. 10. 2013, č.j. SV/3580/13 – námitka absence popisu skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu vznesena nebyla.

I tak Nejvyšší správní soud posléze v rozsudku ze dne 13. 4. 2016, č.j. 10 Ads 176/2015-46, poznamenal, že výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zcela postrádá popis skutku a nesplňuje tudíž nároky na výrokovou část rozhodnutí kladené judikaturou Nejvyššího správního soudu. Ten v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, uvedl, že „výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].“ Absence vymezení skutku ve

výroku správního rozhodnutí o správním deliktu byla by tudíž sama o sobě – byla-li by žalobcem namítána – důvodem pro jeho zrušení.

Vymezení skutku bylo do výroku rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru sociálních věcí, ze dne 14. 10. 2013, č.j. SV/3580/13, doplněno rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11.

K tomu zdejší soud konstatuje, že samozřejmě pokládá absenci popisu skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Zde jde ovšem o to, zda uvedenou procesní vadu bylo možno odstranit aktivitou odvolacího správního orgánu v podobě změny – doplnění výroku prvoinstančního rozhodnutí nebo toliko aktivitou správního orgánu prvního stupně po předchozím zrušení jeho rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Rozhraničením tu je hrozící újma účastníku řízení z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Soud má za to, že v daném případě taková újma žalobci nehrozila. Od počátku správního řízení až do jeho skončení bylo zřejmé, jaké skutky měl žalobce podle názoru správních orgánů spáchat. V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce absenci popisu skutku ve výroku prvoinstančního rozhodnutí konkrétně vytýkal, kdežto v žalobě proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 25. 2. 2014, č.j. 2013/74799-231/3, ji už ani nezmínil. V aktuálně projednávané a rozhodované žalobě žalobce tvrdí, že vůbec nemohl hodnotit zákonnost rozhodnutí nebo správnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tomu však nelze uvěřit, protože žalobce zákonnost a správnost tohoto rozhodnutí posuzoval a jeho nezákonnost a nesprávnost namítal v odvolání proti němu a v žalobě, doplnění žaloby a replice týkající se původního potvrzujícího rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, tudíž nepředstavuje tzv. překvapivé rozhodnutí ve smyslu shora citovaných názorů odborné literatury (a necitovaných, ale existujících názorů soudní praxe). Žalobní bod namítající porušení zásady dvojinstančnosti tak nemohl být shledán důvodným.

V dalším soud odkazuje na bod *V./b)* vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě.

Skutková zjištění a právní posouzení

V přezkoumávané věci se správní orgán – ve vzájemné souvislosti – zabýval jednak tím, co osoby, jejichž jednání je přičitatelné žalobci, činily (nebo, ač byly povinny činit, nečinily), a jednak tím, zda je jednání těchto osob podřaditelné pod skutkovou podstatu příslušného správního deliktu.

Podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí (ve znění účinném do 30. 6. 2017) se právnická osoba dopustí správního deliktu tím, že neoprávněně, v rozporu s § 19a odst. 2, zprostředkuje osvojení nebo pěstounskou péči podle § 19a odst. 1 písm. d).

Podle § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí zprostředkování osvojení a pěstounské péče spočívá ve výběru určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem nebo pěstounem určitého dítěte, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává, a v zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou.

Podle § 19a odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí zprostředkování osvojení a pěstounské péče podle odstavce 1 písm. d) nesmí provádět jiné orgány, právnické nebo fyzické osoby, než jsou orgány sociálně-právní ochrany uvedené v § 4 odst. 1.

Podle § 4 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (ve znění účinném do 31. 12. 2012) sociálně-právní ochranu zajišťují orgány sociálně-právní ochrany, jimiž jsou *a)* krajské úřady, *b)* obecní úřady obcí s rozšířenou působností, *c)* obecní úřady, *d)* Ministerstvo práce a sociálních věcí, *e)* Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí.

Ve výše uvedených rozsudcích došel jak zdejší soud, tak Nejvyšší správní soud především k tomu, že správní orgán dostatečně neprokázal, že ze strany žalobce došlo ke zprostředkování pěstounské péče či nikoli, a tedy zda žalobce spáchal jiný správní delikt podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

V dalším řízení žalovaný správní orgán vázán právním názorem soudu doplnil dokazování a znovu rozhodl. Jeho nové rozhodnutí o odvolání je důkladně promyšleno a přináší ucelenou koncepci příslušného správního deliktu. Žalobce by mohl mít naději na úspěch ve věci tehdy, kdyby se zaměřil zejména na hlavní rozhodovací důvody. Namísto toho jsou v žalobě napadány převážně jen aspekty, které buď nikdy nepředstavovaly, anebo už nepředstavují *ratio decidendi* napadeného rozhodnutí.

Správní delikt podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí (ve znění účinném do 30. 6. 2017) spočíval v neoprávněném zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče podle § 19a odst. 1 písm. d) téhož zákona ze strany právnické osoby. Správní orgán proto nemohl pochybit, jestliže se – obsáhle – zabýval vymezením „pěstounské péče“ jako klíčového pojmu skutkové podstaty uvedeného správního deliktu. Žalobce se mylí, má-li za to, že rozsáhlé pojednání žalovaného o pojmu pěstounské péče užitým v § 59f odst. 2 písm. b) uvedeného zákona nemá zásadní relevanci ve vztahu k vadám vytýkaným jak Krajským soudem v Plzni, tak Nejvyšším správním soudem. Bylo-li na správním orgánu, aby dostatečně prokázal, zda ze strany žalobce došlo ke zprostředkování pěstounské péče či nikoli, pak se od vymezení tohoto klíčového pojmu odvozuje nejen rozsah a obsah právního posouzení případu, ale i rozsah a obsah potřebných skutkových zjištění.

V dalším řízení žalovaný správní orgán doplnil dokazování, a to o výsledcích svědkyně L. T., zaměstnankyně žalobce, která se v předmětné době věnovala agendě náhradní rodinné péče, o výsledcích svědků Mgr. M. N. a Mgr. V. N., kteří v prosinci 2012 přijali do své péče nezletilé sourozence H., a o výsledcích svědkyně JUDr. M. V., která v předmětné době působila jako statutární orgán žalobce. Vedle těchto důkazů bylo dokazování doplněno také o výňatky ze zpravodaje vydávaného žalobcem, který je dostupný z jeho webových stránek www.fod.cz. Manželé Mgr. M. N. a Mgr. V. N. odepřeli svědeckou výpověď, a to z důvodu obavy, že by jí způsobili nebezpečí stíhání pro trestný čin nebo správní delikt sobě nebo osobě blízké (§ 55 odst. 4 správního řádu). V rozhodnutí ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, Ministerstvo práce a sociálních věcí zrekapitulovalo obsah výpovědí svědkyň L. T. a JUDr. M. V. [v části II. Doplnění dokazování v řízení o odvolání účastníka řízení na str. 6 až 11] a zhodnotilo shromážděné podklady pro vydání rozhodnutí [v části III. Nové posouzení věci MPSV v bodě a) Zjištěný skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, na str. 14 až

17]. K tomu soud uvádí, že podle § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci (= zásada volného hodnocení důkazů). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné, že skutková zjištění učiněná žalovaným vyplynula z racionálního myšlenkového procesu odpovídajícího požadavkům formální logiky, v jehož rámci byl důkladně posouzen každý z provedených důkazů jednotlivě a zároveň byly veškeré tyto důkazy posouzeny v jejich vzájemné souvislosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2008, č.j. 5 Afs 5/2008-75, publ. pod č. 1702/2008 Sb. NSS). Soud proto nemůže akceptovat námitku žalobce, že žalovaný v různých částech odůvodnění napadeného rozhodnutí vytrhává obsahy výpovědí svědkyní L. T. a JUDr. M. V. z kontextu a účelově je užívá na podporu svých závěrů, aniž by tyto hodnotil a vypořádal se s nimi v jejich celku. Obvinění z vytrhávání z kontextu a účelového užívání je zcela nekonkrétní. Správní orgány jsou – až na výjimky – povinny aplikovat zásadu volného hodnocení důkazů; není však zřejmé, co si představit pod požadavkem „vypořádat se s nimi [patrně: výpověďmi uvedených svědkyní] v jejich celku“. Že žádná ze svědkyň neuvedla, že by žalobce měl zprostředkovat pěstounskou péči, není podstatné. Rozhodné tu je, že ve svých výpovědích uvedly skutečnosti, z nichž mohl správní orgán dovodit, že se žalobce správního deliktu podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí dopustil.

V přezkoumávané věci považuje žalovaný správní orgán za rozhodné, zda je pojem „pěstounská péče“ užitý v § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí třeba chápat v materiálním nebo formálním smyslu a kdo byl tím, kdo rozhodl o tom, že konkrétní děti mají být umístěny v konkrétní domácnosti fyzických osob (provozovatelů „rodinných“ Klokánek). Tyto otázky determinují rozsah a obsah požadovaných skutkových zjištění. Jestliže nedojde k vyvrácení toho, že uvedené otázky jsou pro posouzení věci zásadní, pak je vcelku irelevantní zabývat se prokazováním a vypořádáváním skutečností, které nemohou odpovědi na předmětné otázky ovlivnit. Mezi účastníky soudního řízení nadto není sporné ani to, že paní M. P. a manželé N. byli zaměstnanci žalobce, ani to, výkonem jakých činností byl žalobce pověřen rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 11. 5. 2001, č.j. 24408/2000. Obdobně nemůže být pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby rozhodná ani pohnutka žalobce či pracovníků „rodinných“ Klokánek.

V rozhodnutí ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, Ministerstvo práce a sociálních věcí pojednalo velice podrobně a fundovaně o Klokáncích [v části III. Nové posouzení věci MPSV zejména v bodě c) Rozsah požadavku zprostředkování pěstounské péče na str. 23 až 32]. Rozlišují se na tzv. střídavé a tzv. rodinné. U tzv. rodinných Klokánek svědkyně JUDr. M. V. rozlišovala dva typy: dlouhodobé a krátkodobé. Žalovaný správní orgán ovšem z výpovědi této svědkyně dovodil závěr, že tzv. rodinné Klokánky se dělily na dvě skupiny, přičemž rozlišujícím kritériem nebyla pouze délka pobytu dítěte v tomto typu zařízení, na niž JUDr. M. V. poukazuje výslovně, nýbrž rovněž a především způsob umístění dítěte do tohoto zařízení, resp. do konkrétní domácnosti, který z výpovědi JUDr. M. V. vyplývá spíše implicitně. Podle tohoto kritéria rozlišuje žalovaný případy, kdy zůstávala zachována kontrola soudu nebo zákonného zástupce dítěte nad umístěním dítěte do domácnosti konkrétního člověka či rodiny, a druhou skupinu tzv. rodinných Klokánek, které JUDr. M. V. ve své výpovědi označuje za „dlouhodobé“ a do nichž byly děti svěřovány na

základě rozhodnutí, které učinil samotný žalobce. Zatímco k první skupině přistupuje žalovaný s určitou tolerancí [„... *popsaný způsob umísťování dětí do tzv. rodinných Klokánek zapadl do určité „šedé“ zóny nedostatečné právní úpravy, zatížené dědictvím socialistického zákonodárství, a svou závažností, s níž zasahoval do práv a oprávněných zájmů dítěte, jakož i dalších oprávněných osob, typicky rodičů dítěte, výrazně nepřesahoval závažnost uvedených dalších ústavněprávních nedokonalostí této dřívější právní úpravy*“], v případech, kdy pouze na základě vlastního rozhodnutí ZDVOP byly děti přemísťovány z tzv. střídavého Klokánku do uspořádání, které svou podstatou naplňovalo materiální znaky náhradní rodinné péče, zdůrazňuje žalovaný existenci zcela jednoznačného zákazu zakotveného v § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, jehož význam i rozsah podtrhla nepřímo též judikatura Ústavního soudu, jakož i mezinárodní závazky České republiky.

S ohledem na uvedené nelze tedy akceptovat námitku žalobce, že se správní orgány právní úpravou rodinných Klokánek v předmětném období zabývaly zcela nedostatečně a také značně rozporně. Analogii části tzv. rodinných Klokánek s institutem tzv. smluvní rodiny spatřuje žalovaný ne ve vztahu k jejich obsahu, nýbrž ve vztahu k tomu, kdo rozhodoval o umístění dítěte do takových zařízení. Z tohoto úhlu pohledu i podle názoru soudu umožňuje nálezný Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, kterým byla tzv. smluvní rodina zrušena, do určité míry ozřejmit otázku legality fungování tzv. rodinných Klokánek. Námitka „šedé zóny“ je lichá: z napadeného rozhodnutí rozhodně neplyne, že by žalovaný na předmětná detašovaná pracoviště zařízení, tj. na tzv. rodinné Klokánky v domácnosti paní M. P. ve V. a manželů N. v S., nahlížel jako na případy, u nichž je z důvodu zachování kontroly soudu nebo zákonného zástupce dítěte nad umístěním dítěte do těchto domácností třeba uplatňovat benevolenci „šedé zóny“ pro menší závažnost zasahování zejména do práv a oprávněných zájmů dítěte.

Žalobci může být jasné, že jeho jednáním byla naplněna skutková podstata správního deliktu neoprávněného zprostředkování pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí (ve znění účinném do 30. 6. 2017). Tato právní kvalifikace byla zřejmá již z rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru sociálních věcí, ze dne 14. 10. 2013, č.j. SV/3580/13, a je plně seznatelná i z rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11. U druhého z těchto rozhodnutí to jednoznačně plyne jak z výroku [„čímž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí“], tak z bodu III./d) odůvodnění [„Naplnění skutkové podstaty správního deliktu neoprávněného zprostředkování pěstounské péče ze strany účastníka řízení“]. Na tom nic nemění ani to, že v předmětném bodu odůvodnění rozhodnutí se žalovaný správní orgán obecně vyjádřil i k tomu, co bylo smyslem a účelem skutkové podstaty neoprávněného zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, případně skutkové podstaty přestupku neoprávněného zprostředkování podle § 59 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Že se v případě žalobce jednalo o správní delikt podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona o sociálně-právní ochraně dětí a ne o přestupek podle § 59 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona, je dále snadno zjištělné například ze závěru bodu III./d) odůvodnění touto žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného: „*MPSV jako odvolací orgán změnilo k odvolání účastníka řízení výrok I. napadeného rozhodnutí tak, aby obsahoval jasné, jednoznačné a nezaměnitelné vymezení skutku, z jejichž spáchání je účastník řízení shledáván*“.

odpovědným a které zakládají právní kvalifikaci správního deliktu neoprávněného zprostředkování pěstounské péče“.

Vzhledem k uvedenému nemohl soud uznat za důvodné ani žalobní body týkající se skutkových zjištění a právního posouzení přezkoumávané věci.

V dalším soud odkazuje na části *III.* a *IV.* a body *V./a)* a *VII./b)* vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě.

Sankce

Ve smyslu § 59f odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (ve znění účinném do 30. 6. 2017) se za správní delikt neoprávněného zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče podle odstavce 2 písm. b) uloží pokuta do 200.000,- Kč.

V daném případě byla žalobci uložena pokuta ve výši 160.000,- Kč.

Podle § 59l odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí (ve znění účinném do 30. 6. 2017) se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

K výši uložené pokuty se v rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 17. 3. 2017, č.j. MPSV-2013/74799-231/11, v návaznosti na předchozí text uvádí zejména to, že odvolací správní orgán neshledal jakýkoli důvod, aby případně přistoupil k jejímu snížení. Ministerstvo práce a sociálních věcí v této souvislosti totiž považuje za nezbytné zohlednit mimořádnou závažnost protiprávního jednání účastníka řízení, která pramení především z dlouhodobosti tohoto jeho jednání a z rozsahu, v jakém se účastník řízení tohoto jednání dopouštěl, jak tyto dokládají mj. též vlastní zpravodaje účastníka řízení, které byly citovány výše. Na základě podkladů vztahujících se nejen k oběma posuzovaným případům, ale též obecně k činnosti účastníka řízení, které jsou součástí správního spisu, lze u účastníka řízení konstatovat vysokou míru despektu, dosahující až intenzity pohrdání, platným a účinným právním řádem, vyúsťující v určitou formu „braní spravedlnosti do vlastních rukou“, argumentující, že účastník řízení neusiluje o nic jiného než o zajištění nejlepšího zájmu dítěte. Jak na to však poukázal už Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 16. 5. 2012, č.j. 3 Ads 144/2011-163, a Ústavní soud v na něj navazujícím usnesení ze dne 19. 11. 2013, sp. zn. II. ÚS 2788/12, i nejlepší zájem dítěte musí být naplňován při respektování a zachování základních procesů a rozdělení odpovědnosti, jak tyto vyplývají ze zákonné právní úpravy, a nikoli svévolně jako abstraktní hodnota, jíž bude každý subjekt naplňovat svým subjektivním pohledem. Bez dodržení normovaných procesů a rozdělení rolí i kompetencí jednotlivých subjektů se totiž z neurčitého pojmu, který je třeba definovat vždy s ohledem na jednotlivé okolnosti případu a předem definovaná kritéria, stává nástroj, jímž je osoba, již se předmětný pojem týká, vydávána tzv. „na milost i nemilost“ tomu, kdo nad touto osobou drží faktickou moc a kdo tento pojem naplňuje zcela bez ohledu na jakékoli další okolnosti svou vlastní představou. V kontextu ochrany práv ohrožených dětí a naplňování pojmu nejlepšího zájmu dítěte poté nelze v této souvislosti nezmínit poměrně často hovorově užívané označení „pachatel dobra“. Mimořádnou zranitelnost situace, do níž jsou děti v důsledku podobného jednání uvrhovány, ostatně, a nelze současně nekonstatovat i bohužel, dokládají oba nyní

posuzované případy, z nichž ani jeden neskončil pro děti nalezením stabilního rodinného zázemí, nýbrž pro ně znamenal jen další traumatickou zkušenost se selháním svých pečovatelů a další narušení elementární důvěry k pečujícím osobám.

V přezkoumávané věci není patrné, že by se správní orgány při určování výše pokuty zabývaly ekonomickou situací žalobce. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, na něž se v žalobě odkazuje, se ovšem praví: „*I. Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. II. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.*“. Z toho plyne, že v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí, je správní povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele (jen) tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. V daném případě likvidační charakter pokuty zřejmý nebyl. Takovéto uchopení věci proto nelze podle názoru soudu správním orgánům vyčítat. Ostatně ani žalobce nikde likvidační charakter uložené pokuty nenamítal. Na tom nic nemění ani jeho neurčité tvrzení, že se neustále potýká se složitou ekonomickou situací a sankce v uložené výši je pro něj citelným zásahem, který může mít dopad jen a pouze do kvality péče o svěřené děti. Pokuty prostě dopadají do majetkové sféry pachatelů. Je však značný rozdíl mezi citelným zásahem a likvidačním charakterem. Při vědomí toho nedošel soud k tomu, že by v přezkoumávané věci bylo třeba rušit správní rozhodnutí z důvodu nevypořádání se správních orgánů s potenciálním likvidačním charakterem uložené pokuty.

K ostatním námitkám týkajícím se výše uložené pokuty soud konstatuje, že z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé zohlednění zákonných kritérií pro určení výše pokuty. Soud nepovažuje výši uložené pokuty za nepřiměřenou. Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo správní uvážení zneužil. Soud však neshledal, že by správní orgány vybočily ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, nebo že by jejich hodnocení kritérií pro uložení pokuty postrádalo logiku, či že by správní orgány nevzaly do úvahy všechna zákonná kritéria apod. Vezme-li se žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které mu předcházelo, jako jeden celek, lze odůvodnění výše uložené pokuty považovat za adekvátní. Soud tudíž neakceptoval žalobcovy námitky, že uložená sankce nekoresponduje se zásadou přiměřenosti z hlediska jejího účelu, že správní orgány náležitým a dostatečným způsobem nezohlednily postavení žalobce a cíle jeho počínání, že uložená pokuta je s ohledem na všechny okolnosti nepřiměřená a nedostatečně odůvodněná a že

správní orgán nedostatečně přihlédl ke skutečnosti, že cílem veškerého jednání žalobce je snaha o co nejrychlejší umístění dětí v rámci výkonu jeho činnosti.

V dalším soud odkazuje na část *VI.* vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě.

V. Celkový závěr a náklady řízení

Soud přezkoumal napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Jelikož na základě výše uvedené argumentace neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání.

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. V přezkoumávané věci však žalovanému žádné náklady řízení před soudem, které by nebyly součástí nákladů běžné úřední činnosti orgánů veřejné správy hrazených z veřejných rozpočtů, nevznikly, a proto soud rozhodl, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 31. května 2018

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.