



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **Zařízení pro děti – cizince, diagnostický ústav, středisko výchovné péče a základní škola**, příspěvková organizace, sídlem Radlická 30, Praha 5, zast. Mgr. Helenou Kohoutovou, advokátkou, sídlem nám. Kinských 76/7, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 22. 3. 2013, č. j. 2012/71038-21/51,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 22. 3. 2013, č. j. 2012/71038-21/51, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **j e p o v i n e n** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11.228,- Kč k rukám Mgr. Heleny Kohoutové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí (dále jen „ministryně“), jímž byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8.8.2012, č. j. 2012/57889-211. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč za správní delikt podle ustanovení § 59i odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“ či „zákon“), kterého se měl dopustit tím, že nesplnil povinnost sdělit žalovanému jako oprávněnému orgánu sociálně-právní ochrany dětí (dále též „OSPOD“) údaje o dětech umístěných u žalobce v zařízení Permon.

V prvním žalobním bodu žalobce namítá, že v oznámení o zahájení správního řízení nebylo dostatečně specifikováno jednání, jímž se měl správního deliktu dopustit. V oznámení

byl pouze citován text ustanovení § 59i odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Tento postup je v rozporu se zásadami správního trestání, neboť znemožňuje subjektu podezřelému ze spáchání správního deliktu se dostatečně konkrétně k věci vyjádřit. Žalobce připouští, že se při nahlížení do spisu dne 20.7.2012 seznámil se shromážděnými podklady, z nichž vyrozuměl, kterého jeho jednání by se řízení mohlo týkat. Vzhledem k tomu, že při zahájení řízení nebyl skutek nijak specifikován, však žalobce nevěděl, zda jsou shromážděné podklady úplné či zda se netýkají i jiných skutků, v nichž správní delikt spatřován není. Z procesní opatrnosti se žalobce vyjádřil ke všem shromážděným podkladům, avšak to ještě neznamená, že věděl, co mu je kladeno za vinu. Žalobce se na rozdíl od ministryně domnívá, že tato vada mohl způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Dle druhého žalobního bodu nebyl žalovaný oprávněn požadovat od žalobce informace o umístěných dětech. Ustanovení § 53 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí totiž nezakotvuje právo jakéhokoli orgánu sociálně-právní ochrany dětí požadovat informace o kterýchkoliv dětech; zákon musí zvláště stanovit konkrétnímu správnímu orgánu pravomoc určité údaje vyžadovat. Dále má žalobce za to, že nebyla dána objektivní potřeba získání požadovaných informací za účelem poskytnutí sociálně-právní ochrany dětem, která je zákonnou podmínkou pro vznik povinnosti informace poskytnout. Žalovaný měl zdůvodnit, proč má právě on oprávněný zájem na získání informací o konkrétních dětech. Takto však žalovaný ve výzvách k součinnosti ani v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl, a tak nebylo prokázáno, že byla naplněna skutková podstata správního deliktu, za nějž byla žalobci uložena pokuta. Dále žalobce odkazuje na svou povinnost mlčenlivosti a ochranu osobních údajů dotčených dětí jako zvláště zranitelných osob. Povinnost mlčenlivosti lze dle § 53 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí prolomit jen v případech podezření z týrání, zneužívání dítěte nebo ze zanedbávání péče o něj; ani jedna z těchto situací nebyla v projednávané věci přítomna.

Dle třetího bodu nebyl ve věci dostatečně zjištěn skutkový stav. Ve vztahu ke dvěma konkrétním dětem (R. A., S. M.) navíc žalobce tvrdí, že při osobní návštěvě úředníka žalovaného dne 23.5.2012 byly požadované podklady poskytnuty, a tedy napadené rozhodnutí v této části vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu. I ohledně ostatních dětí žalobce sdělil požadované informace během ústního jednání se zástupci žalovaného a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy dne 11.6.2012. Považuje-li žalovaný tvrzení o poskytnutí informace za nevěrohodné, měl provést žalobcem navrhované výslechy svědků. Neprovedení těchto výslechů žalobce považuje za vážnou vadu řízení.

Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce namítá nepřiměřenost uložené pokuty, neboť byl potrestán nejprísnější možnou sankcí za předmětný správní delikt, pokutou v maximální výši 50.000,- Kč. Takto vysoká pokuta odporuje principu proporcionality a překračuje meze rozumného správního uvážení. Žalobce má za to, že i kdyby se správního deliktu dopustil, nejednalo by se o nejzávažnější možný případ, za který je třeba uložit nejvyšší pokutu. Proto žalobce pro případ, že soud napadené rozhodnutí nezruší, navrhl moderaci sankce, konkrétně upuštění od uložení pokuty.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Nad rámec odkazu na odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že řízení nebylo zatíženo vadou nedostatečné konkretizace skutku v usnesení o zahájení řízení, neboť žalobci bylo z předchozí komunikace s žalovaným dostatečně zřejmé, v čem je deliktní jednání spatřováno. Konkrétně šlo například o výzvy ke sdělení údajů ze dne 19.4.2012 a 1.6.2012. Dále se žalobce včas seznámil s obsahem spisu, z něhož bylo zřejmé, z čeho je žalobce viněn. Oznámení o zahájení řízení nadto dle názoru

žalovaného obsahovalo veškeré náležitosti dle § 46 odst. 1 správního řádu, a to včetně vymezení předmětu řízení.

Pokud jde o věc samu, má žalovaný za to, že z ustanovení § 53 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí v žádném případě neplyne, že by právo požadovat poskytnutí informací bylo omezeno pouze na příslušný obecný úřad s rozšířenou působností, jak tvrdí žalobce. I žalovaný je orgánem sociálně-právní ochrany dětí a jako takový má právo vyžadovat informace, které potřebuje ke své činnosti. Není na subjektech povinných k poskytování vyžádaných údajů, aby posuzovaly splnění zákonných podmínek k tomuto postupu. Žalovaný má za to, že svou pravomoc ani působnost nepřekročil a postupoval jako ústřední orgán státní správy v oblasti sociálně-právní ochrany dětí, jenž se zabývá problematikou celostátního významu. Údaje o dětech umístěných v areálu Permon provozovaném žalobcem bylo třeba si opatřit za účelem koordinace ukončení fungování tohoto zařízení.

K otázce mlčenlivosti a ochrany osobních údajů žalovaný odkázal na zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních (dále jen „zákon o ústavní výchově“) a zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících, které jsou vůči zákonu o sociálně-právní ochraně dětí speciální a nestanoví žádnou povinnost mlčenlivosti. Nepřípadný je dle žalovaného též odkaz na ochranu osobních údajů, neboť z ustanovení § 57 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí plyne zákonné zmocnění pro žalovaného ke zpracování vyžádaných osobních údajů v nezbytném rozsahu, a to včetně údajů citlivých. Žalovaný tvrdí, že zjistil skutkový stav věci dostatečně; navrhované svědecké výpovědi neprovedl z důvodu ekonomie řízení, neboť navrhované výpovědi svědků byly vyhodnoceny jako nadbytečné vzhledem k tomu, že relevantní informace dostatečně plynuly ze shromážděných listin. Též uložená pokuta se jeví žalovanému jako přiměřená, neboť jednání žalobce dosahovalo výjimečného stupně závažnosti, jelikož spočívalo ve zcela vědomém a opakovaném porušení zákonné povinnosti v situaci, kdy získání potřebných údajů bylo zcela nezbytné pro ochranu dětí umístěných v zařízení Permon.

Ze správního spisu soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Přípisem ze dne 3.7.2012, č. j. 2012/57889-211 sdělil žalovaný žalobci, že proti němu zahajuje správní řízení pro spáchání správního deliktu podle ustanovení § 59i zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V oznámení o zahájení řízení se doslova uvádí: „*Tohoto správního deliktu se měl účastník řízení dopustit jako školské zařízení pro výkon ústavní výchovy a ochranné výchovy tím, že nesplnil povinnost sdělit bezplatně na výzvu orgánu sociálně-právní ochrany dětí údaje potřebné pro poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí podle § 53 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb.*“ Dále oznámení obsahuje poučení o nejvyšší možné sankci, kterou lze za uvedený správní delikt uložit a kritéria posuzovaná při ukládání sankce. Zároveň byl žalobce poučen o možnosti v řízení navrhnout důkazy, činit jiné návrhy a vyjádřit se ke shromážděným podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 správního řádu. K seznámení se s podklady byla žalobci stanovena lhůta do 25.7.2012.

Dopisem ze dne 6.2.2012 byl žalobce žalovaným vyzván k poskytnutí zprávy psychologa a etopeda týkající se nezletilých dětí R. A. a S. M., které byly umístěny v zařízení Permon. Přípisem ze dne 6.2.2012 žalobce sdělil žalovanému, že požadované informace neposkytne z důvodu jejich důvěrnosti. K poskytnutí požadovaných údajů byl žalobce opětovně vyzván dne 15.2.2012 s odkazem na jeho zákonnou povinnost tak učinit dle § 53

odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Na opakovanou výzvu žalobce nikterak nereagoval, a proto mu žalovaný zaslal dne 19.4.2012 třetí výzvu, v níž jej výslovně informoval, že neposkytnutí informací bude hodnotit jako správní delikt podle ustanovení § 59i zákona o sociálně-právní ochraně dětí, za nějž lze uložit pokutu až do výše 50.000,- Kč.

Přípisem ze dne 10.5.2012 žalovaný žalobce vyzval k součinnosti spočívající v zajištění vypracování podrobné geneze ke každému dítěti nacházejícímu se v zařízení Permon; k dopisu byla přiložena vzorová osnova požadované zprávy, jež měla být zaslána nejpozději dne 31.5.2012. Přípisem ze dne 14.5.2012 pak žalovaný specifikoval, že žádá o informace přednostně u šesti specifikovaných dětí, a dále k dalším třinácti. U těchto dětí mělo dojít k „finalizaci všech podkladů“ do 16.5.2012.

Žalobce dopisem ze dne 24.5.2012 sdělil žalovanému, že není schopen zprávy o jednotlivých dětech vypracovat ve stanovených termínech, a tedy tak učíní v náhradních termínech 29.5.2012, 1.6.2012 a 8.6.2012. Dopisem ze dne 1.6.2012 žalovaný žalobci sdělil, že dosud neposkytl požadovanou součinnost a má tak učinit nejpozději dne 4.6.2012. V opačném případě bude žalovaný jednání žalobce kvalifikovat jako správní delikt podle ustanovení § 59h a § 59i zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Výzvou ze dne 29.6.2012 požádal žalovaný žalobce ještě jednou o zaslání požadovaných informací o dětech umístěných v zařízení Permon.

Dne 20.7.2012 se žalobce dostavil k nahlížení do spisu, v němž byly přítomny všechny výše uvedené listiny. Lhůta pro vyjádření k podkladům rozhodnutí byla žalobci stanovena na 25.7.2012. Tohoto práva žalobce využil a dne 25.7.2012 se k věci obsáhle vyjádřil. Namítal nedostatečnou specifikaci skutku, který je mu kladen za vinu, v oznámení o zahájení řízení. Dále žalobce uvedl, že žalovanému nesvědčí zákonné zmocnění k požadování informací o dětech umístěných v zařízení Permon, a nadto není v dané věci přítomen zájem na poskytnutí informací z důvodu zajištění sociálně-právní ochrany dětí. Žalobce též namítl, že při osobní návštěvě zaměstnanců žalovaného a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy byly požadované dokumenty týkající se nezletilých A. a M. žalovanému poskytnuty. K tomu navrhl výslech svědků, konkrétně dvou pracovníků zařízení pro děti cizinců, a dále PhDr. M., ředitele odboru rodiny a ochrany práv dětí žalovaného. Informace ohledně ostatních dětí sice žalobce neposkytl požadovanou formou souhrnných zpráv, avšak sdělil je zástupcům žalovaného PhDr. M. a Mgr. H. na schůzce konané dne 11.6.2012. K tomu opět navrhl výslech těchto úředníků žalovaného a dalších osob, jež se schůzky zúčastnily. Další údaje žalobce dle svého tvrzení sdělil zástupcům žalovaného na schůzce 28.6.2012, k čemuž též navrhl svědecké výpovědi. Konečně uvedl, že dne 17.5.2012 nabídl úřednici žalovaného Mgr. H. při její návštěvě k nahlédnutí veškerou dokumentaci dětí umístěných v zařízení Permon, avšak Mgr. H. této možnosti nevyužila.

Dne 26.7.2012 žalobce zaslal zápis z jednání se zástupkyněmi orgánů sociálně-právní ochrany dětí včetně žalovaného, z něhož plyne, že zástupkyni žalovaného bylo umožněno nahlížení do dokumentace žalobce a činění kopií z ní, avšak zástupkyně žalobce tuto možnost odmítla. Protokol je podepsán zástupkyní Městského úřadu Stříbro, u jména zástupkyně žalovaného Mgr. H. je uvedena poznámka „odmítnutí setrvání do vypracování zápisu a vyjádření se“.

Rozhodnutím ze dne 8.8.2012, č. j. 2012/57889-211, žalovaný uložil žalobci pokutu ve výši 50.000,- Kč za správní delikt podle § 59i zákona o sociálně-právní ochraně dětí, kterého se žalobce dopustil „tím, že na základě písemné výzvy Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 2.2.2012, která byla opakována dne 15.2.2012, 19.4.2012, 27.4.2012 a 9.5.2012,

a na základě písemné výzvy Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 10.5.2012 a 14.5.2012, která byla opakována dne 1.6.2012 a 29.6.2012, nesplnil povinnost sdělit Ministerstvu práce a sociálních věcí jako oprávněnému orgánu sociálně-právní ochrany dětí údaje o dětech umístěných v Zařízení pro děti-cizince, areál Permon, které byly potřebné pro poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí podle § 53 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb.“ Dále byla žalobci uložena povinnost zaplatit náhradu nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se nejprve obsáhle rekapituluje obsah korespondence mezi žalobcem a žalovaným. Tuto korespondenci žalovaný považoval za dostačující pro zjištění skutkového stavu věci, a proto nebylo nařízeno ústní jednání podle ustanovení § 49 správního řádu. Dále se rekapituluje obsah vyjádření žalobce k věci. Žalovaný uvádí, že považoval shromážděné listinné důkazy, včetně těch předložených žalobcem, za dostatečné pro zjištění skutkového stavu, a proto neprováděl navržené výslechy svědků. Po shrnutí obsahu relevantních zákonných ustanovení přistoupil žalovaný k posouzení věci samé. Z hlediska skutkového stavu dospěl žalovaný k závěru, že bylo jednak prokázáno, že žalovaný nerespektoval žádost o sdělení údajů týkajících se nezletilých A. a M., a dále že neposkytl požadované údaje a zprávy k dětem, které byly na základě rozhodnutí soudu umístěny v zařízení Permon.

V prvním uvedeném případě dle prvostupňového rozhodnutí žalobce *„nijak nepopírá, že požadované údaje na žádost Ministerstva práce a sociálních věcí nesdělil. Poukazuje však na to, že požadované dokumenty k oběma nezletilým dětem byly zástupci Ministerstva práce a sociálních věcí PhDr. M. poskytnuty k seznámení při jeho osobní návštěvě v areálu Permon dne 23.5.2012.“* K druhému uvedenému případu, tedy poskytnutí údajů týkajících se ostatních umístěných dětí, správní orgán I. stupně dospěl ke skutkovému závěru, že žalobce tvrdí, že veškeré požadované údaje sdělil úředníkům žalovaného na jednáních dne 11.6.2012 a 28.6.2012, avšak toto tvrzení neodpovídá skutečnosti. Ze zápisu z jednání dne 28.6.2012, které žalobce předložil, totiž plyne, že žalobce předložil pouze seznam všech dětí umístěných v areálu Permon s návrhy na jejich přemístění do rodiny nebo do jiných školských zařízení. Záznam z jednání konaného dne 11.6.2012 nebyl žalobcem předložen, avšak žalovaný *„nemá žádné poznatky o tom, že by jeho zástupcům na tomto jednání byly požadované údaje sděleny“*, přičemž dle jeho názoru není ani reálné, že by byly požadované podrobné údaje týkající se všech umístěných dětí sděleny ústní formou. Žalovaný upozornil, že poslední urgenci poskytnutí údajů žalobcem zaslal dne 29.6.2012, což by nebylo třeba, pokud by již předtím došlo k jejich poskytnutí. Žalovaný tedy uzavřel, že žalobcova tvrzení jsou nevěrohodná a nepodložená.

K tvrzením žalobce, že svou povinnost splnil tím, že umožnil nahlížet do dokumentace týkající se dětí umístěných v zařízení Permon úředníci žalovaného dne 17.5.2012, respektive v případě nezletilých A. a M. PhDr. M. dne 23.5.2012, žalovaný uvedl, že nelze směřovat povinnost poskytnout potřebné údaje orgánu sociálně-právní ochrany dětí na žádost dle § 53 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí s povinností poskytnout pověřenému zaměstnanci k nahlédnutí potřebné listiny, doklady a zprávy o dítěti dle § 29 odst. 6 písm. a) zákona. Tento závěr jednoznačně plyne ze systematiky zákona i ze skutečnosti, že zákon zná dva odlišné správní delikty odpovídající výše uvedeným povinnostem, a to v ustanovení § 59h a § 59i. Zatímco povinnost uvedená v § 29 odst. 6 zákona o sociálně-právní ochraně dětí má za účel vytvoření předpokladů pro účinné sledování výkonu ústavní a ochranné výchovy a dodržování práv dětí, účelem povinnosti uvedené v § 53 odst. 1 je zajištění potřebné informovanosti orgánu sociálně-právní ochrany dětí pro realizaci opatření sociálně-právní ochrany.

Dále měl žalovaný za to, že ze zákona plyne jeho pravomoc požadovat příslušné údaje o dětech, neboť zákon o sociálně-právní ochraně dětí výslovně nestanoví, že by pravomoc podle § 53 odst. 1 zákona náležela pouze některým konkrétním správním úřadům vykonávajícím působnost orgánu sociálně-právní ochrany dětí. K obdobnému závěru lze dojít i systematickým výkladem zákona o ústavní péči. S námitkou, že v daném případě nebylo důvodu, aby žalovaný vykonával vůči dětem umístěným v zařízení žalobce sociálně-právní ochranu, se žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí vypořádal tak, že je pouze na něm, aby vyhodnotil důvodnost své žádosti; povinný subjekt nemůže informace odepřít proto, že žádost považuje za neopodstatněnou, neboť tím by byl popřen smysl a účel zákonné úpravy. Nadto byla odůvodněnost žádosti v daném případě zřejmá, neboť žalovaný dle zákona o sociálně-právní ochraně dětí zprostředkuje osvojení dětí umístěných v zařízení žalobce, a dále vykonává kontrolní a metodickou činnost vůči všem podřízeným orgánům sociálně-právní ochrany dětí. Za nedůvodný považuje žalovaný i odkaz žalobce na povinnost zachovávat mlčenlivost, neboť zákon o ústavní výchově neobsahuje speciální úpravu povinnosti mlčenlivosti pro školská zařízení, přičemž tato úprava není obsažena ani v zákoně č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících či v zákoníku práce. Ani požadavky zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, nejsou prolomeny, neboť v ustanovení § 57 odst. 3 tohoto zákona je obsaženo výslovné zmocnění ke zpracování osobních údajů za účelem sociálně-právní ochrany dětí.

Žalovaný se ztotožnil s tvrzením žalobce, že ke splnění informační povinnosti podle § 53 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí může dojít jakoukoliv vhodnou formou, včetně ústního nebo telefonického sdělení. V případě žalobce však nedošlo ke sdělení požadovaných údajů vůbec, a tedy jsou úvahy o možném způsobu poskytnutí nadbytečné. Zároveň však ze zákona neplyne, že by orgán sociálně-právní ochrany dětí nemohl požadovat poskytnutí celých zpráv nebo jiných dokumentů. Za nedůvodnou považoval žalovaný i námitku, že požadované informace ve výzvách žalovaného nebyly dostatečně specifikovány. Pokud by tomu tak skutečně bylo, měl žalobce dostatečný prostor k tomu, aby požádal o upřesnění. Pokutu žalovaný uložil v nejvyšší možné zákonné výši, neboť žalobce svou informační povinnost porušoval dlouhodobě a nadto úmyslně a systematicky. Důsledky deliktního jednání byly zvláště závažné, neboť byla narušena schopnost žalovaného vykonávat úkoly sociálně-právní ochrany dětí v situaci, kdy bylo plánováno ukončení provozu žalobcova zařízení pro pobyt dětí-cizinců Permon.

Proti prvostupňovému rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad k ministryni práce a sociálních věcí. Uplatnil v něm řadu námitek, které lze stručně shrnout následovně. Žalobce uvedl, že v oznámení o zahájení řízení nebyl specifikován skutek, pro nějž se řízení vede, v čemž žalobce spatřoval zásadní vadu řízení. Dále žalobce zpochybnil působnost žalovaného vyžadovat informace o dětech umístěných v zařízení Permon a existenci potřeby sociálně-právní ochrany dětí v daných případech. Žalobce upozornil, že povinnost mlčenlivosti, která mu plyne z právních předpisů, může být prolomena výhradně při splnění podmínek dle § 53 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, a proto jej nelze shledat vinným z porušení informační povinnosti, aniž by splnění daných podmínek bylo prokázáno. Dále žalobce opětovně zdůraznil, že ve vztahu k dětem A. a M. poskytl požadované dokumenty úředníkovi žalovaného PhDr. M.. Pokud jde o další požadované informace, žalobce má za to, že vypracování zpráv o všech dětech v rozsahu požadovaném žalovaným by překračovalo jeho zákonnou informační povinnost, avšak i přesto byly informace o zbylých dětech poskytnuty zaměstnancům žalovaného na ústních jednáních. Pakliže žalovaný tato žalobcova tvrzení považoval za nedůvěryhodná, měl přistoupit k provedení navrhovaných důkazů.

Ministryně práce a sociálních věcí rozklad zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila rozhodnutím ze dne 22.3.2013, č. j. 2012/71038-21/51. Ministryně ve svém rozhodnutí zrekapitulovala průběh řízení a obsah rozkladu. Již v rámci reprodukční části rozhodnutí se k otázce rozsahu požadované dokumentace uvádí, že „*ministerstvo logicky požadovalo celé zprávy [etopeda a psychologa], neboť jednotlivost vytržená z kontextu celé takové zprávy postrádá jakoukoliv hodnotu*“. Dále ministryně uvedla, že prvostupňové rozhodnutí se velmi pečlivě, zákonným a přesvědčivým způsobem, s odkazem na příslušná zákonná ustanovení a jejich výkladem, vypořádalo s žalobcovými námitkami, přičemž žalobce nové námitky v rozkladu neuplatnil. Po obsáhlé rekapitulaci obsahu relevantních ustanovení právních předpisů ministryně uvedla, že napadené rozhodnutí je s nimi plně v souladu. Naopak „*neshledala zákonný důvod, pro který si účastník řízení osobuje nadřazené postavení nad ministerstvem jako orgánem sociálně-právní ochrany dětí v otázce posuzování, zda je či není dána potřeba sociálně-právní ochrany a popírání oprávnění (spíše povinnosti) ministerstva požadovat údaje pro ni potřebné*“. Jako jedinou oprávněnou rozkladovou námitku ministryně uznala skutečnost, že v oznámení o zahájení řízení nebyl specifikován skutek, pro nějž je řízení vedeno. Dle ministryně však bylo z vyjádření žalobce ze dne 25.7.2012 zřejmé, že ze spisu pochopil, čeho se řízení týká, a proto namítaná vada řízení nemohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. O věci bylo rozhodnuto bez nařízení ústního jednání dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

Před posouzením uplatněných žalobních bodů se soud musel z úřední povinnosti zabývat otázkou, zda je napadené rozhodnutí přezkoumatelné. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší rozhodnutí správního orgánu mimo jiné pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Nepřezkoumatelnost sice žalobce výslovně nenamítal, avšak jak vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84 (č. 2288/2011 Sb. NSS), soud z úřední povinnosti přihlédne k takovým vadám řízení, které mu znemožňují přezkum napadeného rozhodnutí. Takovou vadou bude zpravidla nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť správní soud nemůže nahradit úvahu, kterou správní orgán opomněl provést.

Správní soudy ve své ustálené judikatuře zdůrazňují, že přezkoumatelné je zásadně jen takové rozhodnutí, které se vypořádává se všemi námitkami, které uplatnili účastníci řízení. Již v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26.2.1993, č. j. 6 A 48/92-23 (Sbírka judikatury ve věcech správních, č. 27/1994), bylo dovozeno, že správní orgán II. stupně nedostojí svým povinnostem, pokud pouze implicitně převezme argumenty uvedené v rozhodnutí prvostupňovém, aniž by zaujal jakékoliv stanovisko k argumentům účastníka řízení. Jak dále plyne z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11.4.2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70 (č. 1282/2007 Sb. NSS), nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uvedeny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku důvodů.

Totožný závěr plyne též z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, v němž soud uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí o odvolání musí být „*seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené,*

podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí.“

Ministryně práce se v napadeném rozhodnutí se všemi uplatněnými rozkladovými námitkami nevypořádala, a tedy výše uvedeným požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí nedostála. Je pravdou, že námitky uvedené v rozkladu žalobce uplatnil již v prvostupňovém řízení, avšak to ještě nezabývá orgán rozhodující o rozkladu povinnosti s touto argumentací se sám vypořádat. Bezesporu si lze představit, že se orgán rozhodující o opravném prostředku ztotožní s konkrétními úvahami uvedenými v prvostupňovém rozhodnutí a na tyto úvahy pouze odkáže. I správní orgán II. stupně však musí vždy alespoň v základních obrysech nastínit vlastní úvahu, která jej vedla k vydání rozhodnutí o opravném prostředku. Není akceptovatelný postup, kdy správní orgán druhé instance pouze obecně konstatuje, že přezkoumávané rozhodnutí je zákonné a s argumentací uvedenou v opravném prostředku se dostatečně nevypořádává. Takovým způsobem by totiž byl zcela popřen jeden z účelů dvojinstančnosti správního řízení, totiž dvojí posouzení věci nalézacím a rozkladovým správním orgánem. Přístupem, který zvolila v nyní napadeném rozhodnutí ministryně, by mohlo být řízení o opravném prostředku redukováno na pouhou formalitu, kterou musí účastník řízení překonat, než může svou argumentaci uplatnit ve správní žalobě. Tím by však byla popřena zásada subsidiarity správního soudnictví.

Konkrétně se ministryně nevypořádala s rozkladovou argumentací, v níž žalobce tvrdil, že v daném případě nespádaly požadované informace o dětech umístěných v zařízení Permon do působnosti žalovaného. Dále se ministryně nikterak nevyjádřila k tvrzení žalobce, že mu v tomto případě v poskytnutí všech požadovaných informací bránila povinnost mlčenlivosti, ani k jeho skutkovým tvrzením a důkazům, jež navrhoval provést v řízení před správním orgánem I. stupně. Za vypořádání rozkladových námitek nelze považovat citaci relevantních právních předpisů ani dílčí poznámku uvedenou v závorce narativní části rozhodnutí. Obecně lze považovat za mimořádně nežádoucí takovou koncepci odůvodnění správního rozhodnutí, kde správní orgán rekapituluje námitky účastníka řízení, a zároveň je dílčími poznámkami zpochybňuje. Adresátoři rozhodnutí pak nemusí být zcela zřejmé, která část textu pouze reprodukuje jeho argumentaci, a kde již správní orgán vyjadřuje vlastní úvahu.

V nyní projednávané věci lze v narativní části napadeného rozhodnutí identifikovat jednoznačnou poznámku ministryně, že žalovaný „logicky“ požadoval celé psychologické zprávy týkající se umístěných dětí, neboť poskytnutí jednotlivých informací by postrádalo jakýkoliv smysl. V kontextu absence dalších podstatných úvah ministryně lze však tuto dílčí poznámku jen stěží podrobit přezkumu. Pokud by ministryně vyvrátila žalobcem prezentované pochybnosti ohledně důvodnosti žádostí žalovaného o poskytnutí informací a objasnila účel těchto žádostí, mohla by vyložit, proč k tomuto účelu bylo potřeba celých psychologických zpráv. Není-li však z napadeného rozhodnutí zřejmé, k čemu přesně žalovaný požadované informace potřeboval, nelze ani posoudit, zda byl žalobce povinen informace poskytnout v požadovaném rozsahu.

Z rozkladových námitek, které žalobce uplatnil, se ministryně přezkoumatelným způsobem vypořádala pouze s námitkou týkající se vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení a dále s tvrzením žalobce, že v dané věci nebyla přítomna potřeba sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 53 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V tomto rozsahu mohl soud napadené rozhodnutí meritorně přezkoumat.

Nejprve se soud zabýval prvním žalobním bodem, v němž žalobce brojí proti nedostatečné specifikaci skutku v oznámení o zahájení správního řízení. Ministryně v rozhodnutí o rozkladu připustila, že oznámení o zahájení řízení skutečně trpělo vadou spočívající v nevymezení skutku; tuto vadu však za daných okolností nepovažovala za tak významnou, aby mohla vést k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé. Jak vyplývá z ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., obdobně jako rozkladový orgán zruší soud správní rozhodnutí pro vadu řízení pouze tehdy, pokud tato vada mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Je nepochybné, že skutek, z něhož je žalobce viněn, nebyl v oznámení o zahájení správního řízení vymezen vůbec. Žalobce byl pouze vyrozuměn, že proti němu je vedeno řízení pro správní delikt podle § 59i zákona o sociálně-právní ochraně dětí, což ovšem není dostatečné. Jednou ze základních procesních zásad správního trestání je zásada totožnosti skutku. Předmětem řízení o správním deliktu je skutek, který je účastníku řízení kladen za vinu, přičemž po celou dobu řízení musí být zachováno alespoň totožné jednání, či totožný škodlivý následek. Právní kvalifikace skutku je naopak z tohoto hlediska zcela irelevantní (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17.7.2002, sp. zn. II. ÚS 143/02, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16.2.1995, sp. zn. Tzn 12/94). Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541 (č. 2119/2010 Sb. NSS), v oznámení o zahájení řízení musí být skutek vymezen dostatečně určitě zejména proto, „aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit“ (bod 54 cit. rozsudku).

Je zřejmé, že žalovaný uvedeným požadavkům, které dovodila judikatura, nedostál. V daném případě však byly přítomny takové okolnosti, na základě kterých lze považovat za správný závěr ministryně práce a sociálních věcí, že se nejednalo o vadu, která mohla způsobit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že ještě před zahájením řízení o správním deliktu žalovaný zaslal žalobci výzvy ze dne 19.4.2012 a 14.5.2012, kde specifikoval, které informace od žalobce požaduje, a dále dne 1.6.2012 zaslal žalobci urgenci, v níž jednoznačně uvedl, že pokud nebudou požadované informace poskytnuty do 4.6.2012, může být žalobce obviněn mimo jiné ze správního deliktu podle § 59i zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Po zahájení řízení pak žalobce dne 20.7.2012 nahlédl do spisu, z jehož obsahu bylo zjevné, které jednání je mu kladeno za vinu. K tomuto jednání se pak vyjádřil dne 25.7.2012, tedy ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí ve věci. Žalobcovu právu být obeznámen s tím, co jemu kladeno za vinu, a mít možnost se k tomuto jednání vyjádřit, tedy bylo učiněno zadost.

Soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že oznámení o zahájení řízení, kde zcela absentovalo vymezení skutku, pro nějž je řízení vedeno, představuje vadu řízení. Ve shodě s ministryní práce a sociálních věcí se však soud domnívá, že tato vada, ač nezanedbatelná, za daných okolností nemohla vést k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé. Proto nebyl důvod z tohoto důvodu napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Dále se soud zabýval druhým žalobním bodem, v němž žalobce tvrdí, že v dané věci nebyla dána objektivní potřeba sociálně-právní ochrany dětí, která by spadala do věcné působnosti žalovaného. S tímto argumentem se ministryně vypořádala pouze tak, že si žalobce nemůže osobovat nadřazené postavení nad žalovaným jako správním orgánem při posouzení toho, zda byla v dané věci dána potřeba sociálně-právní ochrany dětí. Takový postoj ministryně však odporuje základním principům správního trestání i výkonu veřejné moci vůbec.

Žalobce se měl dopustit správního deliktu podle § 59i zákona o sociálně-právní ochraně dětí, dle něž se právnická osoba „jako zaměstnavatel, škola, školské nebo jiné obdobné zařízení, poskytovatel zdravotních služeb nebo jako pověřená osoba anebo jako poskytovatel sociálních služeb dopustí správního deliktu tím, že nesplní povinnost sdělit bezplatně údaje potřebné pro poskytnutí sociálně-právní ochrany nebo pro účely rozhodování o vydání pověření podle § 53 odst. 1“. Skutková podstata správního deliktu tedy výslovně odkazuje na ustanovení § 53 odst. 1, a tím jeho obsah absorbuje. Dle tohoto ustanovení jsou jmenované subjekty povinny sdělit orgánu sociálně-právní ochrany dětí bezplatně „údaje potřebné podle tohoto zákona pro poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí nebo pro účely rozhodování o vydání pověření, nebrání-li tomu zvláštní právní předpis.“

Z citovaných zákonných ustanovení je zřejmé, že aby se žalobce mohl dopustit pravého omisivního deliktu spočívajícího v neposkytnutí požadovaných údajů, musí mu nejprve vzniknout povinnost tyto údaje poskytnout. Orgán sociálně-právní ochrany dětí je oprávněn požadovat informace jen k vyjmenovaným účelům. Pokud žalovaný v daném případě požadoval konkrétní informace proto, že mají být potřebné pro poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí, je jeho úkolem prokázat, že byl tento zákonný účel skutečně splněn. V opačném případě totiž nemůže být učiněn závěr, že žalobce naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, jejíž součástí je neposkytnutí informací, k poskytnutí kterých byl dle zákona povinen.

Zcela nepřijatelné je východisko napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že žalovaný jako správní orgán je bez dalšího oprávněn posoudit, zda jsou splněny zákonné podmínky pro výkon jeho pravomoci, přičemž toto posouzení nelze ze strany jednotlivců, vůči nimž je pravomoc vykonávána, nikterak zpochybnit. V právním státě stojí poměr mezi vykonavatelem veřejné moci a soukromou osobou zcela opačně. Dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem. S tímto principem je neslučitelná libovůle správních orgánů. Jak uvedl například rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23.3.2005, č. j. 6 A 25/2002-42 (č. 906/2006 Sb. NSS), v materiálním právním státě absolutní libovůle státních orgánů nemůže existovat nikdy, a to ani tehdy, kdy jim zákon stanoví široké pole pro správní uvážení. V nyní projednávané věci zákon omezuje pravomoc žalovaného pomocí tzv. neurčitého právního pojmu, tj. *potřebnosti pro poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí*, který měl žalovaný podrobit řádnému výkladu, a následně posoudit, zda byl tento pojem za daných okolností naplněn, nebo nikoliv. Žalovaný nemůže od žalobce žádat, aby poskytoval údaje o dětech, které byly svěřeny do jeho péče, v případech, kdy k tomu nejsou splněny zákonné podmínky. Při posouzení, zda se žalobce dopustil výše uvedeného správního deliktu, je tedy třeba prokázat, zda byly žádosti žalovaného o poskytnutí informací skutečně vedeny konkrétní potřebou poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí.

Žalovaný se tedy nemůže při výkonu svých pravomocí, a tím méně ve správním trestání opírat pouze o svou libovolnou úvahu, která je nezpůsobilá přezkumu. Právě to však ministryně práce a sociálních věcí učinila, když se odmítla obsahově zabývat námitkami žalobce ohledně nesplnění podmínky potřebnosti pro poskytnutí sociálně-právní ochrany dětí s tím, že si žalobce nemůže v této věci „osobovat nadřazené postavení nad ministerstvem“. I v této části tedy ministryně v důsledku své rozhodnutí zatížila vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud totiž nemůže nahradit úvahu žalovaného ohledně toho, zda v dané věci byly požadované údaje potřebné pro poskytování sociálně-právní ochrany dětí a v čem přesně měla tato potřeba spočívat.

Nad rámec výše uvedeného soud podotýká, že ministryně byla povinna vypořádat se též se skutkovými tvrzeními žalobce, které uplatnil v prvostupňovém řízení. Žalobce tvrdil, že přinejmenším část požadovaných údajů poskytl úředníkům žalovaného během specifikovaných osobních jednání a k prokázání těchto svých tvrzení navrhl důkaz výsledkem svých zaměstnanců i zaměstnanců žalovaného. Žalovaný tyto důkazy v řízení I. stupně odmítl provést s argumentem, že tvrzení žalobce považuje za nevěrohodná a že „*nemá žádné poznatky o tom, že by jeho zástupcům na ... jednání byly požadované údaje sděleny*“. Proti tomuto postupu žalobce brojil v rozkladu, avšak napadené rozhodnutí se k němu nikterak nevyjadřuje, zřejmě též v duchu úvahy, že není úkolem žalobce zpochybňovat postup žalovaného. Jelikož je v tomto ohledu napadené rozhodnutí zcela nepřezkoumatelné, upozorňuje soud toliko předběžně na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20.1.2006, č. j. 4 As 2/2005-62 (č. 847/2006 Sb. NSS), z nějž vyplývá, že správní orgán v řízení o správním deliktu není nadán absolutním uvážením ohledně toho, které důkazy v řízení provede. Jestliže obviněný uplatňuje skutková tvrzení, která jej vyvíňují, přičemž k prokázání těchto tvrzení navrhuje důkazy, je správní orgán povinen je provést, pokud není průběh skutkového děje, který prezentuje obviněný, za daných okolností zjevně nemožný. V nyní projednávané věci jistě není nemožné, že žalobce část požadovaných údajů poskytl úředníkům žalovaného při osobním jednání, a to zejména pokud jde o děti A. a M. V dalším řízení je tedy třeba žalobcem navrhované důkazy buď provést, aby jeho tvrzení mohla být potvrzena, či vyvrácena, anebo odůvodnit, proč by provedení těchto důkazů bylo nadbytečné.

Z výše uvedeného vyplývá, napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto je soud zrušil podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ministryně práce a sociálních věcí v novém rozhodnutí řádně vypořádá všechny rozkladové námitky a na základě nich o rozkladu opětovně rozhodne. Přitom bude dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázána právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku.

Výrok o nákladech řízení vychází ze skutečnosti, že žalobce byl v řízení plně úspěšný, a tak mu oproti žalovanému náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce předně uhradil soudní poplatek za podání žaloby ve výši 3.000,- Kč. Další žalobcovy náklady tvoří odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení ve věci a podání návrhu ve věci samé. Dle ustanovení § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3.100,- Kč (2 x 3.100 = 6.200). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon (2 x 300 = 600). Odměna advokáta tak celkem činí 6.800,- Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8.228,- Kč. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy žalobci vznikly náklady ve výši 11.228,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 24. ledna 2017

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková