



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Dany Černé a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci žalobkyně: **KZ**, bytem , zastoupenou obecným zmocněncem Mgr. P. Z., bytem, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy, odbor sociální péče**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2011, č. j. MHMP 1120389/2011,

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

Žalobkyně se podanou žalobou ke zdejšímu soudu domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5.12.2011, č. j. MHMP 1120389/2011, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části Prahy 8, odbor sociální, ze dne 10.10.2011 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), jímž bylo dle ust. § 43 odst. 1 písm. a) zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o rodině*“), a dále dle ust. § 13 a 14 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o sociálně-právní ochraně dětí*“), žalobkyni vysloveno napomenutí a rodičům nezletilého, uložena povinnost spolupracovat s odborným zařízením Poradnou pro mezilidské vztahy, Trojská 8/46, Praha 8.

V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že od roku 2004 vede Městská část Praha 8, oddělení sociálně-právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“), spis nezletilého, jehož rodiče ukončili společnou domácnost před několika lety. Avšak ani po tolika letech nejsou rodiče schopni mezi sebou normálně komunikovat, dochází mezi nimi k častým neshodám a setkávání nezletilého s otcem provázají dlouhodobé problémy, které by bez dalších intervencí mohly vyústit až v odmítání otce jeho synem. Když například měl proběhnout styk s otcem dle pravomocného rozhodnutí soudu, matka (žalobkyně) odjela s nezletilým na ozdravný pobyt k moři a otci sdělila tuto skutečnost až v předvečer termínu styku. Přitom je z povahy věci jasné, že matka musela ozdravný pobyt určitou dobu zajišťovat (např. musela školu požádat o uvolnění nezletilého z výuky). OSPOD přitom již několikrát dříve apeloval na matku, aby otcem nastavenou komunikační vstřícnost opětovala a projevila maximální snahu o přípravu syna na prázdninové setkání s otcem, avšak podle všeho bezvysledně. Ani po posledním uvedeném komunikačním neúspěchu navíc matka nepocítila potřebu využít nabízené mediační pomoci, kterou se OSPOD pokusil rodičům zprostředkovat. Zatímco otec s nabídnutou pomocí souhlasil, matka na nabídnutou mediační nabídku nijak nereagovala. Po zhodnocení komplexní situace v rodině pak OSPOD dospěl k názoru, že musí do jednání rodičů zasáhnout razantněji a vyslovil matce za její chování napomenutí v naději, že jí přiměje přehodnotit svůj přístup. Ohledně uložení povinnosti rodičům spolupracovat s odborným zařízením vyšel prvostupňový orgán ze skutečnosti, že v komplikovaných rodinných situacích bývá odborná pomoc nezbytná. Případová konference doporučila využít pomoci dalších odborníků, matka však na nabídku OSPOD nereagovala a tím pomoc nepřijala. OSPOD proto zhodnotil, že není možné dále prodlužovat neurovnanou rodinnou situaci a rozhodl nařídit spolupracovat s konkrétním odborným zařízením autoritativně.

V žalobě (téměř shodně jako v odvolání) žalobkyně namítá, že v rámci zahájení správního řízení o uložení výchovného opatření nebyla v souladu s ust. § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s.ř.“) na písemnosti označena specifikace předmětu řízení. Písemnost, kterou převzala dne 26.9.2011, byla totiž označena pouze jako „*oznámení o zahájení správního řízení a vyrozumění vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí*“. Pro úplnost uvedla, že v oznámení o zahájení řízení o správním deliktu musí správní orgán popsat skutek, o kterém bude v řízení jednáno a správní delikt, který je v tomto skutku spatřován. Předmět řízení se tak nesmí vymezit příliš obecně, což se podle jejího názoru v tomto případě stalo. Dále poukázala na skutečnost, že se správní orgán nevypořádal s její námitkou zákonné překážky řízení týkající se uložení povinnosti spolupracovat s odborným zařízením - Poradnou pro mezilidské vztahy. Na základě písemné výzvy OSPODU totiž již v roce 2008 zahájila mediaci v téže poradně, když tato mediace rodičů probíhala do jara 2009, avšak po dohodě a s vědomím OSPODu probíhá mediace u jiného mediátora. Žalovaný podle jejího názoru tyto skutečnosti nijak nezohlednil, nezabýval se právními vadami prvostupňového rozhodnutí a vůbec se nevypořádal s tím, že toto rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, jak uváděla v průběhu správního řízení.

Žalobkyně dále uvedla, že ozdravný pobyt u moře ve dnech 3.9.2011 – 10.9.2011 opravdu zajišťovala určitý čas, ale účast syna byla podmíněna souhlasem ředitelky školy, který předala dne 1.9.2011 a dne 2.9.2011 informovala otce o této skutečnosti v souladu s příslušným soudním rozsudkem. Poté otci nabídla tři termíny za neuskutečněný styk. Podle názoru žalobkyně měl správní orgán vyčkat na odpověď školy, aby si tuto skutečnost ověřil. Dále namítla, že správní orgán se dopouští nepodložených tvrzení, neboť žalobkyně nikdy netvrdila, že její manžel je zákonným zástupcem, skutečnost, že byl tento údaj vyplněn v neoficiální listině, není možné chápat jako označení osoby, která se podílí na výchově

nezletilého. Podle názoru žalobkyně pak správní orgán v rozhodnutí konstatuje, že matka ohrožuje dosavadní zázemí a domov nezletilého a vyhrožuje novým rozhodnutím o výchovném prostředí, ačkoliv to je v rozporu s aktuální zprávou OSPOD ze dne 7.6.2011. Na závěr žaloby uvedla, že podle svého nejlepšího vědomí, možností, schopností a majetkových poměrů se snaží vytvářet podmínky pro řádnou výchovu syna Matyáše, a jako problém vidí vztah syna k jeho biologickému otci, který se snaží za pomoci odborníků napravit. Podle jejího názoru je nařízená povinnost o mediaci neúčelná a kontraproduktivní.

Žalovaný se vyjádřil k podané žalobě tak, že s podanou žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí, když odkázal na odůvodnění napadeného správního rozhodnutí a uváděl věcně tytéž závěry, jako v tomto rozhodnutí.

Pro posouzení důvodnosti podané žaloby soud vycházel z předloženého správního spisu, z něhož je patrné:

Dne 22. 9. 2011 zahájil OSPOD řízení pod č.j. MCP8 105723/2011 o uložení výchovného opatření matce a uložení povinnosti rodičů nezletilého využít pomoci odborného poradenského zařízení.

Dne 10. 10. 2011 vydal OSPOD rozhodnutí pod č. j. MCP8 105723/2011-29, kterým bylo dle ust. § 43 odst. 1 písm. a) zákona o rodině ve znění pozdějších předpisů, a dále dle ust. § 13 a 14 zákona o sociální ochraně dětí ve znění pozdějších předpisů, žalobkyni vysloveno napomenutí a rodičům nezletilého uložena povinnost spolupracovat s odborným zařízením: Poradnou pro mezilidské vztahy, Trojská 8/46, Praha 8. Odůvodnění tohoto správního aktu je uvedeno shora.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včasné odvolání.

Dne 5. 12. 2011 vydal žalovaný rozhodnutí pod č. j. MHMP 1120389/2011, v němž odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí prvostupňového orgánu jako věcně správné potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že k námitce žalobkyně, podle níž *„jí nebylo přesně sděleno, čeho správní řízení týká“*, ze spisové dokumentace vyplývá, že prvostupňový orgán opakovaně sdělil žalobkyni (matce), že se jedná o napomenutí a nařízení spolupráce s odborným poradenským zařízením. Prvostupňový orgán neřešil delikt, neboli, jak se odvolatelka domnívá, konkrétní skutek, kterým měl být překročen zákon. Úkolem prvostupňového orgánu je podle platného zákona o sociálně-právní ochraně dětí pokud možno předcházet a následně pomáhat řešit konflikty mezi rodiči. K tomu má k dispozici několik právních instrumentů, které mají za cíl urovnat vztahy rodičů, aby pak mohli plnit úkoly a povinnosti, které jim na základě rodičovské kompetence patří. To dle názoru žalovaného prvostupňový orgán učinil.

K námitce žalobkyně, že *„povinnost navštěvovat odborné zařízení nelze opakovaně nařídit“* žalovaný v odůvodnění uvedl, že ze spisové dokumentace vyplývá, že tato doposud nebyla ve správním řízení uložena. Bylo však na rodiče opakovaně působeno, aby pomoc odborného zařízení využili. K námitce o podjatosti příslušné sociální pracovnice se pak vyjádřil tak, že tato se necítí být podjatá a že ani jiné pracovnice odboru nejsou podle všeho v příbuzenském, pracovním či jiném svazku s účastníky řízení. Stížnost na pracovníci byla řádně a písemně vyřízena vedoucí sociálního odboru, která v jednání pracovnice neshledala žádná pochybení.

Při ústním jednání účastníci na svých stanoviscích setrvali, přičemž řízení nebylo doplňováno těmi důkazy, které navrhovala žalobkyně, které jsou součástí správního spisu, který soud přezkoumává.

Městský soud v Praze napadené správní rozhodnutí přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), a podle § 75 odst. 1 s. ř. s. přitom vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle ust. § 43 odst. 1 písm. a) zákona o rodině ve znění účinném od 31. 5. 2006 do 31. 12. 2012: „vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může soud, neučinil-li tak orgán sociálně-právní ochrany dětí, učinit tato opatření: a) napomene vhodným způsobem nezletilého, jeho rodiče a osoby, kteří narušují jeho řádnou výchovu; b) stanoví nad nezletilým dohled a provádí jej za součinnosti školy, občanských sdružení v místě bydliště nebo na pracovišti; c) uloží nezletilému omezení, která zabrání škodlivým vlivům na jeho výchovu, zejména návštěvu podniků a zábav pro nezletilého vzhledem k jeho osobě nevhodných.“.

Podle ust. § 43 odst. 2 téhož zákona: „učinil-li orgán sociálně-právní ochrany dětí opatření uvedené v odstavci 1, nepotřebuje schválení soudu. Měnit nebo rušit taková opatření může orgán, který je učinil.“.

Podle ust. § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve znění účinném od 31. 3. 2011 do 31. 12. 2011: „obecní úřad rozhoduje o opatřeních podle zvláštního právního předpisu, neučinil-li tak soud; přihlédne přitom k tomu, že projednávání nedostatků podle § 10 odst. 1 písm. b) až d) nevedlo k nápravě.“.

Zásadní žalobní námitka žalované spočívala v jejím právním názoru, že v oznámení o zahájení řízení správní orgán nedodržel náležitosti běžné při ukládání sankce ve správním trestání, neboť v něm nebyl uveden skutek, o kterém bude v řízení jednáno, a příslušné ustanovení zákona, podle něhož bude ukládána případná sankce. S takto pojatou povahou příslušné správního rozhodnutí však soud nesouhlasí, neboť podle jeho názoru se u napomenutí podle ust. § 43 odst. 1 tehdy účinného zákona o rodině o žádný uložený trest či sankci nejedná, a nelze tak vycházet z judikatury, která se na správní trestání vztahuje (čímž by vyplynula povinnost správního úřadu uvést v oznámení o zahájení řízení skutkovou větu). Je sice pravda, že samotná formulace uložení této povinnosti jako „napomenutí“ může navozovat dojem, že se jedná o sankci či druh trestu (srov. např. napomenutí jako výslovně definovanou sankci podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „zákon o přestupcích“), nicméně podle názoru soudu povaha napomenutí podle tehdy účinného znění ust. § 43 zákona o rodině je jiná a toto napomenutí neplní úlohu sankce či trestu.

Povahu tohoto napomenutí jako příslušného právního institutu z hlediska jeho povahy příliš nevymezila ani teorie. Např. v komentáři k ust. § 43 zákona o rodině (Milana Hrušáková a kolektiv, Zákon o rodině, 4. vydání. Praha: 2009, str. 161 – 162) uvádí, že: „K napomenutí rodičů dochází tehdy, jestliže zanedbali nebo porušili některou ze svých povinností k dítěti, přičemž se nemusí jednat pouze o povinnosti vyplývající z obsahu jejich rodičovské zodpovědnosti, ale i o povinnosti, které rodičům ve vztahu k dítěti ukládají jiné právní předpisy. Rodiče např. nenavštěvují s dítětem zdravotnické zařízení v případech, kdy to právní předpisy vyžadují (povinné očkování), dítě zanedbává povinnou školní docházku nebo rodiče

dítě ponechávají bez dozoru.”. Povahu tohoto právního institutu tak ani tento názor nijak nevymezuje a neřeší.

Při hodnocení soud vychází z toho, že není možné výchovné opatření hodnotit jako sankci (trest) ve smyslu správního trestání, neboť povaha a smysl tohoto opatření je jiný; rovněž nelze předchozí jednání rodiče hodnotit jako přestupek, aby bylo možné aplikovat analogicky zákon o přestupcích (ust. § 2 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť takové jednání není výslovně označeno jako přestupek ani v zákoně o přestupcích, ani v zákoně o rodině). Podle názoru soudu sankcí je takový institut, jehož uložení zakládá účastníku řízení nějakou povinnost, případně se obecněji odrazí negativně v jeho právní sféře; uložená povinnost musí být státní mocí vynutitelná, sankce pak je odrazem předchozího porušení povinnosti, za něž je ukládán trest; smyslem sankce je jednak potrestání, jednak i výchovné působení do budoucna (ve smyslu generální či individuální prevence). V případě napomenutí jako výchovného opatření podle zákona o rodině však takové znaky nenalezneme - toto opatření nemůže stát nějak vynutit, v případě jeho nesplnění nevznikají pro účastníka řízení žádné právní následky (např. jako v případě uložení pokuty, která může být vymožena exekučně, není-li splněna dobrovolně), uložení tohoto výchovného opatření není vázáno na předchozí porušení povinnosti. Tento závěr soudu rovněž podporuje skutečnost, že zákon o sociální ochraně dětí při ukládání výchovného opatření neuvádí, jaké skutky se dají v takových případech považovat za správní delikt, za něž je možno uložit sankci a v jaké výši. Nicméně zmíněný zákon (ač možná trochu nesystematicky, neboť to samé může učinit soud v řízení opatrovníckém) přenechal správnímu orgánu (OSPODu), jenž bývá se situací v rodině nejlépe obeznámen, řadu oprávnění, která mají za cíl usměrňovat rodiče tak, aby řádně naplňovali svou rodičovskou odpovědnost. Jedním z takových oprávnění je možnost dát rodiči napomenutí, o němž si důvodně myslí, že jeho jednání narušuje (nebo pouze může potencionálně narušovat) řádnou výchovu nezletilého dítěte. Smyslem uložení takového opatření pak není (na rozdíl od správního trestání) potrestat účastníka za jeho protiprávní jednání, nýbrž pokusit se pouze usměrnit jeho jednání, které správní orgán po komplexním zhodnocení v rodině vyhodnotil jako jednání odporující povinnostem rodiče, které mu vyplývají z jeho rodičovské odpovědnosti. To též neopomněl zdůraznit prvoinstanční orgán ve svém rozhodnutí, který napomenutí uložil s tím, že tak činí „*v naději, že uložením opatření přiměje matku, aby přehodnotila svůj dosavadní přístup*“.

Podle názoru soudu tak napomenutí jako výchovné opatření podle zákona o rodině nesplňuje definici sankce či trestu ve správním trestání, a proto nelze vycházet z judikatury, která tuto oblast upravuje (tedy v tomto případě např. uvedení skutku, který je předmětem potrestání, jak ve výroku rozhodnutí, tak i v oznámení o zahájení správního řízení). V této věci bylo v oznámení o zahájení správního řízení uvedeno, že se týká „*uložení výchovného opatření matce nezletilého...*“, přičemž byla žalobkyně upozorněna na své právo do spisu nahlížet a poučena o svých ostatních právech. Soud tak má za to, že práva žalobkyně správního řízení byla dostatečně respektována a žalobkyně věděla, o čem se příslušné řízení vede a jaké jsou podklady pro vydání rozhodnutí.

V další žalobní námitce žalobkyně uváděla, že žalovaný tuto její odvolací námitku neřešil. S tímto žalobním bodem se nelze ztotožnit, neboť z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je patrné, že žalovaný se jím zabýval, jen jej neshledal důvodným. Vzhledem ke skutečnosti, že ani soud žalobní bod nemá za důvodným, žalovaný tak nijak nepochybil, když prvostupňové správní rozhodnutí v tomto směru potvrdil.

Při přezkumu správního rozhodnutí pak soud uvádí, že podle jeho názoru OSPOD vycházel z příslušného ustanovení zákona o rodině a konkrétně v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí uvedl, v čem spatřuje důvody pro uložení výchovného opatření, a tyto důvody mají oporu ve spise a ve shromážděných podkladech (nedodržení styku syna s otcem ze strany matky, když v termínu tohoto styku odjela žalobkyně se synem k moři, ačkoliv dne 29.8.2011 byla na případové konferenci upozorněna na nutnost dodržování komunikace s otcem syna, informaci o odjezdu k moři sdělila otcovi až dne 2.9.2011, ačkoliv o zájezdu musela vědět dříve, neboť bylo nutné uvolnit syna z vyučování, uvedení manžela žalobkyně u listiny na místě zákonného zástupce). Sama žalobkyně v žalobě nezpochybňuje, že by k těmto jednáním nedošlo, uvádí pouze svůj nesouhlas s hodnocením těchto skutečností podle zákonných kritérií podle ust. § 43 zákona o rodině. Totéž uváděla již v řízení správním, přičemž je žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí hodnotil. Lze tak uzavřít, že správní úřady postupovaly v souladu se zákonem o rodině a žádné překročení pravomoci soud při hodnocení podkladů pro rozhodnutí a zákonných hledisek nezjistil.

K uložení povinnosti podrobit se spolupráci s odborným zařízením soud uvádí, že ani zde nezjistil žádné vybočení z mezí zákona, když k nařízení této povinnosti je příslušný správní úřad oprávněn podle ust. § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, neboť žalobní bod je totožný s tím, co uváděla žalobkyně v odvolání, přičemž žalovaný tuto námitku posoudil jako nedůvodnou s tím, že doposud tato povinnost nebyla ve správním řízení uložena. Proti takovému závěru žalobkyně konkrétně nic nenamítá, proto ani tento žalobní bod není důvodný.

Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. a vychází ze skutečnosti, že žalovaná měla na rozdíl od žalobce v řízení úspěch, avšak – jak vyplývá z obsahu spisu – nevynaložila procesní náklady nad míru obvyklou pro výkon státní moci.

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 u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 12. dubna 2016

JUDr. Ladislav Hejtmánek v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová