



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **JUDr. K. B.**, zast. Mgr. Petrem Kallou, advokátem, se sídlem Jana Zajíce 140/32, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2014, č. j. 30 A 154/2014 – 29,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2014, č. j. 30 A 154/2014 – 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 9. 2014, č. j. 2014/45089-911/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 13. 6. 2014, č. j. SV/1898/14, kterým byla podle § 22 odst. 6 zákona č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“), zamítnuta její žádost o zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení, protože zjistil závažný důvod, pro který nelze žalobkyni do evidence zařadit. Ze spisové dokumentace žalovaný zjistil, že žalobkyně podala žádost o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli, v níž uvedla svůj rodinný stav jako „partnerství“. V příloze této žádosti žalobkyně doplnila informace o svém registrovaném partnerství uzavřeném dne 10. 1. 2009. K věci samé žalovaný vysvětlil, že pro zamítavé rozhodnutí ve věci žalobkyně nebyla rozhodující její sexuální orientace,

ale pouze zjištění týkající se jejího osobního stavu, tj. skutečnost, že se jedná o žadatelku žijící v registrovaném partnerství. Pokud zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o registrovaném partnerství“), stanoví, že trvající partnerství je překážkou toho, aby se jeden z partnerů stal osvojitelem dítěte, představuje tato zákonná úprava jednoznačný důvod k tomu, aby byla zamítnuta žádost žalobkyně o zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení.

[2] I kdyby žalobkyně splňovala všechny další zákonné předpoklady pro zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení, bylo by její případné zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení podle žalovaného ve zjevném rozporu s účelem vedení této evidence, neboť žalobkyně se z důvodu výše citované právní úpravy nemůže stát osvojitelkou dítěte. Žalovaný odkázal na jednoznačné znění zákona o registrovaném partnerství, které nemůže prohlásit za protiústavní, jak požaduje žalobkyně, neboť je jím vázán. Jediným orgánem, který může tuto právní úpravu zrušit, je Ústavní soud, avšak žalovaný nemá aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení právního předpisu. S ohledem na jednoznačnou právní úpravu neumožňující osobám, které uzavřely registrované partnerství, osvojit dítě, žalovaný dospěl k závěru, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo zákonné.

[3] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila u Městského soudu v Praze žalobou ze dne 3. 10. 2014, v níž tvrdila, že o její žádosti bylo rozhodnuto, aniž by byla fakticky zohledněna vhodnost žalobkyně stát se osvojitelkou. Správní orgány tedy postupovaly ryze formálně. Jejich závěry jsou nadto protiústavní, neboť byla porušena zásada rovnosti v právech a došlo k zásahu do její důstojnosti, jakož i do soukromého a rodinného života, a to zejména již samotným ustanovením § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství, které je zjevně diskriminační, jak vyplývá z judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Zdůraznila, že její vstup do registrovaného partnerství byl motivován i touhou po založení rodiny, kterou ostatně žalobkyně se svojí partnerkou již mají, neboť obě již porodily dvě děti. Právní úpravu obsaženou v zákonu o registrovaném partnerství, která zakazuje partnerům osvojit děti, považovala s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva za excesivní a protiústavní, zvláště když neexistují žádné důkazy o tom, že výchova dětí rodiči homosexuálního zaměření je v něčem špatná. Navíc zákonná úprava nevylučuje, aby dítě bylo svěřeno do péče osoby žijící v registrovaném partnerství. Žalobkyně dále provedla obsáhlou rešerši právních úprav jednotlivých států v Evropě ohledně možnosti osvojení dětí homosexuálním párem a dovozovala, že český zákonodárce nebyl oprávněn k přijetí předmětné právní úpravy. V neposlední řadě se dovolávala toho, že i veřejná ochránkyně lidských práv dospěla k závěru, že právní úprava obsažená v zákoně o registrovaném partnerství je diskriminační. Žalobkyně proto navrhovala, aby věc byla předložena Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení ustanovení § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství a aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

[4] Městský soud v Praze usnesením ze dne 3. 12. 2014, č. j. 3 Ad 18/2014 – 23, věc postoupil Krajskému soudu v Plzni.

pokračování

[5] Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 30. 12. 2014, č. j. 30 A 154/2014 – 29, žalobu odmítl. Vysvětlil, že rozhodnutí správních orgánů mohou být podrobena soudnímu přezkumu správními soudy nebo obecnými soudy, a to podle toho, zda se správní rozhodnutí týká soukromoprávní nebo veřejnoprávní oblasti dotčené osoby. V dané věci se napadené rozhodnutí týká otázky osvojení, o níž rozhodují civilní soudy podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Byť sice v oblasti osvojování mají určitou omezenou pravomoc i správní orgány, jako tomu je i v posuzovaném případě, nelze podle soudu odhlédnout od toho, že se i tak jedná o soukromoprávní otázku osvojení dítěte, tudíž je na místě dovodit, že pravomoc rozhodovat v daném případě mají civilní soudy, nikoli správní soudy. Krajský soud proto žalobu podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl a zároveň poučil žalobkyni o tom, že proti napadenému rozhodnutí lze podat žalobu podle občanského soudního řádu.

[6] Proti tomuto usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2014, č. j. 30 A 154/2014 – 29, podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost ze dne 19. 1. 2015, v níž uvedla, že ji podává z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti podrobně popsala průběh správního řízení a vyslovila přesvědčení, že její žádosti o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli nebylo vyhověno pouze z toho důvodu, že žije v registrovaném partnerství. Zdůraznila, že správní orgány rozhodovaly pouze o žádosti o jejím zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli, nikoliv o samotném osvojení. Rozhodnutí o žádosti o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli není podle stěžovatelky rozhodováním v soukromoprávní věci, jak mylně dovodil krajský soud. Takovou soukromoprávní věcí naopak je až samotné rozhodování o osvojení. Zařazením do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli není zakládáno žádné soukromé právo, natož nárok na osvojení dítěte. Evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli je naopak jedním z nástrojů umožňujících orgánům veřejné moci naplňovat státní politiku a koncepci náhradní rodinné péče, jedná se proto o veřejnoprávní problematiku. Nepřezkoumatelnost usnesení krajského soudu spatřovala v tom, že krajský soud nevysvětlil, v čem spatřuje soukromoprávní povahu zápisu osoby do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli, neboť pouze zjednodušeně uvedl, že osvojení je soukromoprávním institutem. Stěžovatelka proto navrhovala, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu projednání.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatelky vyjádřil podáním ze dne 16. 2. 2015, v němž uvedl, že se vyjadřuje pouze k otázce pravomoci soudů. S ohledem na ojedinělost případu poukázal na to, že Krajský soud v Ostravě v jiné věci vyřešil předmětnou otázku zcela opačně a připustil soudní přezkum rozhodnutí o zařazení do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli před správními soudy. Zdůraznil, že je nutné odlišit institut osvojení od procesu zprostředkování osvojení. Souhlasil s tím, že osvojení je tradičním soukromoprávním institutem, avšak proces zprostředkování osvojení spadá do oblasti sociálně-právní ochrany dětí, tedy do veřejného práva. Příslušný krajský úřad žádost posoudil a vydal autoritativní správní rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů o osvojení. Současně vyslovil závěr, že rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů o osvojení nezakládá žádné veřejné subjektivní právo žadatele na osvojení dítěte a k samotnému osvojení nemusí z různých důvodů dojít. Civilní soud nemá pravomoc nahradit rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný tedy připustil soudní přezkum správními soudy. Současně ale uvedl, že není vyloučen ani závěr, že ani správní soud nemá pravomoc

ve věci rozhodovat, neboť napadené rozhodnutí nezakládá žádné právo žadatele na osvojení dítěte. I kdyby bylo žádosti vyhověno, k samotnému osvojení by nemuselo z různých důvodů dojít. Předmětem správního řízení je jen administrativní zařazení žadatele do evidence, přičemž při zamítnutí žádosti nejsou takové osobě znemožněny další formy osvojení. Žadatel je totiž nadále oprávněn osvojit si dítě svého manžela, nebo i jiné dítě z titulu osoby blízké. Žadatel se může stát osvojitelem i bez procesu zprostředkování osvojení krajským úřadem. Není proto pravdou, že by neúspěšný žadatel byl zkrácen na svých právech přímo rozhodnutím krajského úřadu, které by zakládalo, měnilo nebo rušilo žadatelova práva a povinnosti. Krajský soud proto správně žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[8] Stěžovatelka v replice ze dne 23. 2. 2015 poukázala na to, že je jí znám rovněž další případ, kdy správní soud nepopřel svou pravomoc ve vztahu k přezkumu rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli. V této kauze nadto byla podána ústavní stížnost, která však byla odmítnuta z toho důvodu, že stěžovatel dosud nevyčerpal opravné prostředky. Ve vztahu k vyjádření žalovaného uvedla, že v podstatě potvrdil její názor o tom, že správní soudy mají pravomoc v dané věci rozhodovat. Nemohla se však ztotožnit s jeho závěrem, že její žaloba měla být i tak odmítnuta podle § 46 odst. 1, písm. d) s. ř. s. Upozornila, že výkladem § 64 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí je nutné dovodit závěr, že řízení o zařazení do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení je nepochybně správním řízením ve smyslu správního řádu a že neplatí pouze ustanovení o lhůtách pro vydání rozhodnutí. Připustila, že ani kladné správní rozhodnutí by nezakládalo právo na osvojení dítěte, neboť právo na osvojení neexistuje. Napadeným rozhodnutím jí však bylo upřeno právo na poskytování služeb veřejnoprávní povahy, které jinak jsou osobám zařazeným do evidence žadatelů o zprostředkování osvojení poskytovány, např. odborná příprava fyzických osob k přijetí dítěte do rodiny či zajištění osobního setkání dítěte s touto osobou. Poukázala přitom na to, že zprostředkování osvojení smí provádět pouze orgány sociálně-právní ochrany dětí. Fakticky bylo napadeným rozhodnutím stanoveno, že stěžovatelka nemá právo na zprostředkování osvojení. Stěžovatelka proto s ohledem na s. ř. s. a navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dospěla k závěru, že by měl být zaručen přezkum napadeného rozhodnutí správními soudy.

II.

Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení Krajského soudu v Plzni vzešlo (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. V případě, že je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, však z povahy věci nepřichází v úvahu

pokračování

uplatnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť krajský soud žalobu věcně neprojednal. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.*“ Pod tento kasační důvod lze podřadit i další kasační důvody v podobě důvodů podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

[11] Nejvyšší správní soud je za dané procesní situace v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda správní orgány v dané věci pochybily či nikoli. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda žaloba je důvodná a zda napadené rozhodnutí je nezákonné či nicotné nebo zda je stěžovatelkou citovaná právní úprava v zákoně o registrovaném partnerství ústavně konformní či nikoli (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

[12] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[13] Rozhodující a jedinou otázkou, kterou se musel zdejší soud zabývat, je posouzení, zda se na rozhodnutí správních orgánů ve věci zařazení stěžovatelky do evidence žadatelů vhodných stát se osvojiteli aplikuje ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s., resp. zda lze taková rozhodnutí kvalifikovat jako rozhodnutí správních orgánů v soukromoprávních věcech, jejichž přezkoumání není v pravomoci soudů rozhodujících podle soudního řádu správního.

[14] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatelky a částečně i s názorem žalovaného, že pro posouzení této otázky je určující to, o jaké právní skutečnosti se ve správním řízení rozhoduje. Je tedy nutné odlišit samotné rozhodnutí o osvojení, které je ryze soukromoprávní povahy a mohou je vydat pouze soudy v občanskoprávním řízení, jak ostatně správně popsali krajský soud. Žalovaný se však v napadeném rozhodnutí k otázce osvojení, tedy přijetí cizí osoby za vlastní (srov. § 794 občanského zákoníku) přímo nevyjadřoval, nerozhodoval tedy o rodinných vztazích dotčených osob a soukromoprávních otázkách těchto osob – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 6 Ads 177/2014 – 49.

[15] Napadené rozhodnutí žalovaného se týkalo zařazení osoby žadatelky do určité veřejnoprávní evidence, konkrétně evidence žadatelů o zprostředkování osvojení, z čehož Nejvyššímu správnímu soud vyplývá, že jde o správní řízení zakončené vydáním správního aktu, k jehož přezkoumání je dána pravomoc správních soudů. Rozhodnutí se týká veřejnoprávního statusu takové osoby, tedy in concreto toho, zda veřejná moc stěžovatelku považuje za osobu vhodnou pro zprostředkování osvojení nebo nikoli, s čímž jsou spojena

určitá práva a povinnosti stěžovatelky. Ze zákona o sociálně-právní ochraně dětí totiž vyplývá, že zprostředkování osvojení státními orgány představuje ingerenci veřejné moci do této ryze soukromoprávní oblasti, která je odůvodněna veřejným zájmem na ochraně dětí – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. 3 Ads 144/2011 – 163.

[16] Nejvyšší správní soud si je vědom toho - jak správně poukazuje žalovaný - že zařazením osoby do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení v žádném případě neznamená, že takový žadatel má „nárok“ na osvojení dítěte a že svého cíle dosáhne, neboť o této otázce bude následně rozhodovat civilní soud podle ustanovení § 427 a násl. zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních. Nezařazením stěžovatelky do této veřejnoprávní evidence jsou její šance na osvojení dítěte sníženy, neřkuli vyloučeny, neboť osvojení je zásadně možné poté, co bylo zprostředkováno orgány sociálněprávní ochrany dětí, protože výjimky jsou možné pouze v taxativně uvedených případech – srov. § 20 odst. 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. O to větší musí být zájem na soudním přezkumu takového správního aktu.

[17] Nelze proto dospět k závěru, který učinil žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, že nezařazením osoby do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení se na právním postavení takové osoby ničeho nemění, protože i v takovém případě může dotyčná osoba dosáhnout osvojení za určitých podmínek. Pokud by totiž bylo tzv. „osvojení přímé“ bez nutnosti zprostředkování osvojení natolik časté a běžné, není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, proč by zákon o sociálně-právní ochraně dětí stanovil, že osvojení má být zásadně zprostředkováno, tedy za ingerence orgánů veřejné správy. Nejvyšší správní soud je přitom přesvědčen, že tento úkon správního orgánu musí být pod soudní kontrolou; jelikož se v dané věci nejedná o přímou ingerenci orgánu veřejné moci do soukromoprávního vztahu, jakým by např. bylo rozhodnutí o osvojení nebo svření dítěte do pěstounské péče (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 6 Ads 177/2014 – 49) je na místě dovodit, že rozhodnutí o zařazení osoby do evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení je přezkoumatelné správními soudy dle s. ř. s.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení krajského soudu k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost je proto důvodná a Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] Podle ustanovení § 110 odst. 4 s. ř. s. „*zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.*“ Nejvyšší správní soud totiž dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že správní soudy mají pravomoc

pokračování

přezkoumávat rozhodnutí o zařazení žadatele do evidence osob vhodných stát se osvojiteli, neboť se jedná o veřejnoprávní otázku.

[20] Nejvyšší správní soud na závěr zdůrazňuje, že se za dané procesní situace nezabýval důvodností předmětné žaloby a nijak se nevyjádřil k otázce, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a zda ustanovení § 13 odst. 2 zákona o registrovaném partnerství je ústavněkonformní či nikoli.

[21] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. března 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu