



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové, v právní věci žalobce: **Fond ohrožených dětí, spolek**, se sídlem Na Poříčí 1038/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2014, č. j. 2014/10521-911/1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 4. 2015, č. j. 31 Ad 11/2014 - 63,

t a k t o:

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 4. 2015, č. j. 31 Ad 11/2014 - 63, a rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2014, č. j. 2014/10521-911/1, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2014, č. j. 2014/10521-911/1, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 15. 1. 2014, č. j. 21650/SV/2014-Alt. Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným správním deliktem podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“) a byla mu uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že neoprávněně, v rozporu s § 19a odst. 2 cit. zákona, zprostředkoval osvojení pro nezletilou V. K. manželům P. a P. K.

V žalobě stěžovatel namítal, že pro nezletilé dítě zprostředkoval uznání otcovství, přičemž ustanovení § 19a odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí se vztahuje pouze na děti právně volné a bez vztahu ke konkrétním osvojitelům. V daném případě matka dítěte dala souhlas k osvojení konkrétními osvojiteli a stěžovatel tak svým jednáním nemohl zasáhnout do pravomoci orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Ostatně pracovnice tohoto úřadu zájemcům o osvojení sama žalobce doporučila. Jeho jednání nebylo spojeno s žádným ziskem a bylo v zájmu dítěte plynoucího z Úmluvy o právech dítěte. Žalobce rovněž poukázal na svou dlouhodobou součinnost s úřady při vyhledávání náhradních rodin pro obtížně umístitelné děti.

Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel ze zákonného výčtu orgánů sociálně-právní ochrany dětí a ze zákazu zprostředkování osvojení jinými subjekty. Poukázal rovněž na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. 3 Ads 144/2011 - 163. Ke konkrétním žalobním námitkám vyslovil, že určení otcovství souhlasným prohlášením rodičů je skutečně odlišný institut od osvojení, ovšem že v daném případě byl využit k obejití zákona za účelem zjednodušení osvojení. To také vylučuje argumentaci ustanovením § 19a odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Oprávnění žalobce zprostředkovávat osvojení nelze dovodit ani z označeného ustanovení § 798 občanského zákoníku z roku 2012 (dále též NOZ). Stejně tak Úmluva o právech dítěte cílí na zákonný postup při osvojení dítěte, aniž by bylo možno zohlednit argumentaci, že úřady nebyly schopny matce dítěte vyjít vstříc. Tvrzení o nemožnosti zajištění náhradního rodinného prostředí tisícům dětí jednak nebylo doloženo, jednak není pro posouzení daného případu relevantní, stejně tak jako žalobcův podíl při vyhledávání náhradních rodin. Krajský soud nepřisvědčil ani žalobní námitce, že úřední zprostředkování osvojení se vztahuje jen na děti právně volné a s poukazem na § 48 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí dospěl k závěru, že skutková podstata deliktu byla naplněna. Provedení dalších důkazů označil za nadbytečné a žalobu zamítl.

Proti tomu stěžovatel v kasační stížnosti namítá nesprávné posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve smyslu pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) a nedostatek opory rozhodnutí ve spise či rozpor s ním ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Konkrétně nesouhlasí s právním názorem krajského soudu na uznání otcovství. Jde o zcela legální způsob upravený NOZ, který byl plně v zájmu dítěte a v souladu s přáním jeho matky, která chtěla, aby dítě nabylo českého občanství. Ustanovení bylo užito v souladu s Úmluvou o právech dítěte. V případě, že by stěžovatel porušil zákon, nebylo by ho možno postihovat podle ustanovení vztahujícího se na nedovolené zprostředkování adopce, neboť uznání otcovství a osvojení jsou různé instituty.

Za situace, kdy rodiče nejsou zbaveni rodičovských práv a ani soud nerozhodl, že k osvojení dítěte není třeba jejich souhlasu, nejsou státní orgány oprávněny zprostředkovat osvojení; tuto pravomoc mají jen v případě právně volného dítěte. U dětí, které nejsou právně volné, mohou pouze jejich rodiče předat dítě k osvojení. Stěžovatel

pokračování

v daném případě neprováděl žádné zprostředkování osvojení, ale pouze matce na základě její žádosti vytipoval a doporučil osoby vhodné k osvojení dítěte. Vystupoval tedy pouze v poradenské roli. Poukazuje rovněž na znění § 20 odst. 2 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

Stěžovatel nesouhlasí se soudem vymezeným vztahem občanského zákoníku a zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Nový občanský zákoník je zákonem pozdějším a podrobně upravuje institut osvojení; je tedy zákonem obecným. Navíc při rozhodování o sankci je třeba vycházet z právní úpravy platné ke dni rozhodování, resp. z úpravy, která je příznivější.

V daném případě byla zajištěna garance státu, neboť vytipování rodiče byli státem prověřeni jako vhodní rodiče. Ostatně ani tato skutečnost není zárukou úspěšnosti osvojení.

Není také pravdou, že stěžovatel nedoložil tvrzení o tom, že stát nedokázal matce pomoci. Stěžovatel uvedl jméno pracovnice krajského řadu, která matce doporučila obrátit se na fond. Pokud soud tomuto tvrzení nevěřil, měl si příslušnou pracovníci předvolat a vyslechnout ji, stejně jako mohl vyslechnout pracovníci stěžovatele paní T., na niž se matka dítěte obrátila na doporučení úřadu.

Stěžovatel je přesvědčen, že doporučením jediného možného způsobu jak zabránit návratu nezletilé do válečné zóny a doporučením vhodné náhradní rodiny neporušil žádnou vnitrostátní normu, nehledě na soulad postupu s Úmluvou o právech dítěte.

Skutečnost, že stát není schopen zajistit náhradní rodinné prostředí tisícům dětí je všeobecně známa, statisticky doložena, stejně jako spolupráce stěžovatele při vyhledávání vhodných rodin.

Závěr soudu, že orgány sociálně-právní ochrany mohou zajišťovat zprostředkování osvojení pro všechny děti splňující podmínku pobytu na území České republiky, pokud nemohou být v péči rodičů a není pro ně vhodná jiná forma náhradní rodinné péče, není pravdivý. Pro osvojení dítěte musí být splněny rovněž hmotněprávní podmínky, a to především souhlas rodičů. K tomu poukazuje na znění § 805, 809, 814, 817, 818, 819 a 821 NOZ.

Nejsou-li splněny podmínky pro zprostředkování osvojení orgánem sociálně-právní ochrany dětí, je právo svěřit dítě do péče budoucích osvojitelů pouze právem rodiče. Pokud rodič požádá o doporučení vhodných osvojitelů pověřenou osobu, není to v rozporu se zákonem. Zda bude s takto vybranou rodinou souhlasit rodič, je jen na jeho rozhodnutí a následně na posouzení soudu, zda se jedná o osoby k osvojení dítěte vhodné.

Vycházel-li krajský soud z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ads 144/2011, je třeba zohlednit odlišnosti případu, a to hrozbu navrácení dítěte do země, v níž probíhá válečný konflikt a účinnost NOZ měnící právní úpravu osvojení a vztah ke zprostředkování osvojení.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci k novému projednání.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a ztotožnil se se závěry krajského soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Přitom vážil, zda rozvedení argumentace v kasační stížnosti oproti žalobě nečiní některé kasační námitky nepřipustnými ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., a dospěl k závěru, že tomu tak není. V kasační stížnosti jsou ve vztahu ke spáchání deliktu vzneseny obdobné námitky jako v žalobě, byť tam byla skutková tvrzení podřazena právní úpravě účinné v době rozhodování správního orgánu, aniž žalobce zmínil, proč ji považuje za rozhodnou, což již v kasační stížnosti činí.

Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodoval bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Podstatné skutečnosti plynou ze spisu tak, jak byly popsány ve správních rozhodnutích, přičemž jejich podkladem bylo pouze vyjádření manželů K. před Městským úřadem v Neratovicích dne 26. 6. 2013. Je ovšem pravdou, že stěžovatel nerozporuje skutkový děj, pouze své jednání nepovažuje za trestné a možnost doplnění dokazování směřuje ke skutečnostem, které by neměly vliv na právní kvalifikaci jeho jednání (výslech úřednice, která měla spolupraci s ním rodičům doporučit, výslech své pracovnice, které to mělo být takto osvojiteli sděleno, přehled součinnosti stěžovatele s úřady při zajišťování vhodných rodičů, apod). Skutečnosti zjištěné takovým dokazováním by jistě mohly mít vliv na úvahu správního orgánu o výši pokuty ve smyslu § 59l odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, nicméně stěžovatel v žalobě proti výši pokuty nebrojil a ani se žalobou nedomáhal moderace pokuty. Za takové situace kasační stížností tvrzený rozpor rozhodnutí s obsahem správního spisu kasační soud neshledal. Krajský soud tedy nebyl povinen ze stěžovatelem označených důvodů zrušit rozhodnutí žalovaného; kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. naplněn nebyl.

Jiná je situace kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy právního hodnocení věci.

Stěžovateli lze přisvědčit, že jeho jednání má být posuzováno v první řadě v duchu Úmluvy o právech dítěte (publ. pod. č. 104/1991 Sb.), podle jejíhož čl. 3 odst. 1 musí být zájem dítěte předním hlediskem při jakékoliv činnosti týkající se dětí, přičemž podle odst. 2 téhož ustanovení k tomu státý činí veškerá potřebná zákonodárná a správní opatření. Podmínky pro systém osvojení pak jsou upraveny v čl. 21 této úmluvy. Stejný zájem s podrobnějšími podmínkami pro osvojení plyne z Evropské úmluvy o osvojení dětí (publ. pod č. 132/2000 Sb.m.s.), zejména z jejích článků 4, 5, 8 a 18. Konkrétně v tomto posledně uvedeném článku je státům uloženo, aby jejich orgány zajistily podporu a odpovídající fungování veřejných a soukromých agentur, na něž se mohou se žádostí o

pokračování

pomoc a informace obracet ti, kteří si přejí osvojit dítě anebo zprostředkovat takové osvojení. Žádná z úmluv ovšem není natolik konkrétní, aby blíže upravovala zprostředkování osvojení. To je na vnitrostátním právu.

Při určení rozhodného práva kasační soud narazil na první problém, kterým se krajský soud nijak nezabýval. V prvostupňovém rozhodnutí, v jehož výroku byl popsán správní delikt, totiž není uvedena doba, kdy k němu mělo dojít. Zde je třeba poukázat na požadavky kladené na výrok rozhodnutí plynoucí z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73 (publ. pod č. 1546/2008 Sb.NSS), podle něhož „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.]“ Krajský soud se tímto nedostatkem nezabýval.

Z odůvodnění rozhodnutí, stejně jako z obsahu správního spisu lze zjistit, že k tvrzenému zprostředkování osvojení mělo dojít v červnu roku 2013.

V té době bylo osvojení upraveno v zákoně č. 94/1963 Sb., o rodině, v § 63 - § 77. Tento zákon skutečně neznal možnost výběru osvojitelů rodičem dítěte. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí ve znění do 31. 10. 2013 v § 19a odst. 1 písm. d) výslovně stanovil, že zprostředkování osvojení spočívá ve výběru určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem určitého dítěte, jemuž se osvojení zprostředkovává, a v zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou. Podle § 19a odst. 2 cit. zákona zprostředkování osvojení podle odstavce 1 písm. d) nesmí provádět jiné orgány, právnické nebo fyzické osoby, než jsou orgány sociálně-právní ochrany uvedené v § 4 odst. 1.

Mezi tyto orgány stěžovatel nepochybně nepatřil a argumentaci krajského soudu opřenou o předchozí rozsudek tohoto soudu ze dne 16. 5. 2012, č. j. 3 Ads 144/2011 - 163, by bylo možné akceptovat, pokud by ovšem v době rozhodnutí o deliktu již nenabyl účinnosti zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který ovlivnil řadu dalších předpisů. Vstoupil v účinnost 1. 1. 2014, přičemž prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 15. 1. 2014. Vzhledem k tomu, že se jedná o správní trestání, a tedy o řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), musí pro trestání platit trestněprávní zásady. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. K tomuto závěru opakovaně dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS), stejně tak jako judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (její relevantní přehled viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, ve Sb. NSS dosud nepublikováno).

Příznivost pozdějšího předpisu spočívá nejen v tom, že shodné jednání spojuje s nižším trestem, ale i v tom, že původně trestné jednání přestane být trestným. V daném případě zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím

rekodifikace soukromého práva, s účinností od 1. 1. 2014 změnil i některá ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Nedotčeno zůstalo ustanovení § 59f odst. 2 písm. b), podle něhož byla pokuta uložena, i ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) a odst. 2, jejichž porušení bylo důvodem pro postih. Změny ovšem doznalo ustanovení § 20 odst. 3 písm. a), nově stanovící, že zprostředkování osvojení se neprovádí v případě, že rodiče dali souhlas k osvojení předem s určením pro určitou osobu jako osvojitele. Krajský soud tuto novelu zjevně nevzal v úvahu, neboť v napadeném rozsudku výslovně uvádí, že výběr vhodných osvojitelů přísluší pouze orgánům sociálně-právní ochrany dětí.

Uvedené ustanovení ve znění platném v době rozhodování o pokutě má pak rozhodný význam pro výklad pojmu „zprostředkování osvojení“ uvedeného v § 19a odst. 1 písm. d) cit. zákona, které je v odst. 2 jiným subjektům než orgánům sociálně-právní ochrany zakázáno. Jestliže byl dán tzv. adresný souhlas matky k osvojení vůči konkrétním osvojitelům, nepřicházelo by zde vůbec v úvahu zprostředkování osvojení ve smyslu § 19a odst. 1 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí a stěžovatel by toto ustanovení nemohl porušit. V daném případě v procesně minimalistickém řízení nebylo zjištěno, že by se matka dítěte na orgány sociálně-právní ochrany obrátila s žádostí o výběr osvojitelů (zprostředkování osvojení), a její jednání lze vyložit tak, že zcela mimo jejich působnost dala fakticky souhlas k osvojení dítěte konkrétními osvojiteli. Žalovaný vzal za rozhodné některé skutečnosti tomu nenasvědčující, nicméně při jejich zpochybnění stěžovatelem je třeba poukázat na nedostatek důkazů, které by mohly být tomuto závěru oporou.

Krajský soud ovšem výše uvedenou novelu zákona o sociálně-právní ochraně dětí vůbec nevzal v úvahu, stejně jako to neučinil ani žalovaný; ten sice ve svém rozhodnutí právní úpravu § 20 odst. 3 písm. a) cit. zákona konstatoval, ovšem bez jakéhokoli vyústění. Žalovaný ani krajský soud nehodnotili, zda zprostředkovaný kontakt mezi matkou dítěte a osvojiteli má za dané právní úpravy znaky zprostředkování osvojení, tj. výběru osvojitelů, zda se jedná o poradenskou činnost ve smyslu § 48 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, či jde o činnost nad její rámec.

Výše uvedené neznamena, že jednání, jehož se stěžovatel dopustil, nemůže mít znaky jiného správního deliktu. Meze poradenské činnosti jsou rovněž jednoznačně vymezeny v § 48 odst. 2 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, nehledě na to, že v daném případě tato tvrzená poradenská činnost spočívala v doporučení postupu, který by bylo lze do jisté míry označit za obcházející právní úpravu osvojení. Konkrétní hodnocení však není na místě za situace, kdy skutek byl v prvostupňovém rozhodnutí i v rozhodnutí žalovaného vymezen jinak.

Rozhodující pro posouzení věci kasačním soudem je skutečnost, že se krajský soud nezabýval změnou právní úpravy v době mezi jednáním žalobce a vydáním rozhodnutí z hlediska naplnění pojmu „zprostředkování osvojení“ za existence adresného souhlasu matky dítěte. Stejně tak bez hodnocení pominul zjevný deficit výroku správního rozhodnutí při vymezení skutku i skutečnost, že se správní orgány otázkou vlivu rozhodné novely zákona o sociálně-právní ochraně dětí rovněž nezabývaly.

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud posoudil hodnocení právní otázky soudem v předchozím řízení jako nesprávné, stejně tak jako zjistil další vady v jeho postupu

pokračování

při hodnocení zákonnosti rozhodnutí žalovaného. Tím byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. i podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž k tomuto posledně jmenovanému důvodu je kasační soud oprávněn přihlížet i nad rámec kasačních důvodů (§109 odst. 4 s. ř. s.).

Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, nezbylo, než napadený rozsudek postupem dle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušit.

S ohledem na důvody zrušení rozsudku krajského soudu a efektivitu dalšího procesního postupu přistoupil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. také ke zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud i rozhodnutí správního orgánu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento správní orgán vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i rozhodnutí žalovaného správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, která předcházela zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení.

Tyto náklady jsou tvořeny pouze částkami za zaplacené soudní poplatky, a to v řízení před krajským soudem částkou 3000 Kč a v kasačním řízení částkou 5000 Kč (položky č. 18, 19 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Nejvyšší správní soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit úspěšnému stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 8000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. října 2015

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu