



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiného, Ph.D., v právní věci

žalobců:

- a) P. B.
- b) T. B.
- c) L. B. (nezl.)
- d) P. B. (nezl.)
- e) A. B. (nezl.)

proti

žalovanému:

Městský úřad Boskovice
sídlem Masarykovo nám. 4/2, 680 01 Boskovice

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím ve vedení nezl. L. B., nezl. P. B. a nezl. A. B., v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 zákona č. 359/1999 Sb., zákon o sociálně-právní ochraně dětí.

takto:

- I. Vedení nezl. L. B., nezl. P. B. a nezl. A. B. v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 zákona č. 359/1999 Sb., zákon o sociálně-právní ochraně dětí, **bylo** nezákonným zásahem.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 10 000 Kč, a to k rukám žalobců do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou (doplněnou podáním ze dne 6. 3. 2022) na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), se žalobci domáhá určení, že zásah spočívající ve vedení nezl. L. B., nezl. P. B. a nezl. A. B., v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 zákona č. 359/1999 Sb., zákon o sociálně-právní ochraně dětí, v rozhodném znění (dále jen „ZSPOD“) byl nezákonným zásahem. Žalobci a) a b) jsou rodiči jmenovaných nezl. dětí – žalobců c) až e).
2. Žalovaný nejdříve k podnětu fyzické osoby ze dne 26. 8. 2021 zahájil úkony k vyhodnocení sociální situace nezl. žalobců c) až e), jež jsou založeny ve spise Pon 166/21. Vzhledem ke skutečnosti, že žalovaný vyhodnotil sociální situaci nezl. žalobců c) až e) jako situaci zakládající ve smyslu § 6 ZSPOD kvalifikované ohrožení dítěte, prohlásil je za ohrožené děti ve smyslu § 6 ZSPOD. Z toho důvodu byla dne 27. 9. 2021 založena nová spisová dokumentace ve smyslu § 54 a 55 ZSPOD vedená pod sp. zn. Om 154/21, zároveň byl spis Pon 166/21 vyřazen a připojen ke spisu sp. zn. Om 154/21.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Žalobci v podané žalobě, po rekapitulaci dosavadního průběhu řízení, předně snáší řadu argumentů, z nichž dovozují, že v jejich případě došlo ze strany žalovaného k nezákonnému zásahu.
4. Namítanou nezákonnost zásahu do svých práv žalobci spatřují především v tom, že žalovaný vyhodnotil nezl. děti jako děti ohrožené ve smyslu § 6 ZSPOD a zapsal je do evidence ve smyslu § 54 a § 55 ZSPOD, aniž by tuto skutečnost jakkoli žalobcům sdělil a blíže odůvodnil. Ve spise sp. zn. Om 154/21 není zanesen žádný podklad, a to ani zákonný titul takového zařazení (neboli právní titul, pod který je možné danou skutečnost podřadit), ani konkrétní odůvodnění takového jednání vycházející ze skutkových okolností. Ve spisu zcela absentuje dokonce i jakákoli informace, že k zařazení nezl. dětí do evidence jako dětí ohrožených došlo (logicky tedy není ani uvedeno, kdy k němu došlo). Žalobci přitom několikrát prokazatelně během řízení sdělili tohoto titulu i sdělení důvodu k uplatnění § 6 ZSPOD po žalovaném požadovali, ale vždy marně (viz např. Protokol z jednání konaném dne 11. 5. 2022). Spis sociálně-právní ochrany dětí Om 154/21 neobsahuje žádné důkazy, důkazní prostředky ani indicie, pro které by se bylo možné důvodně domnívat, že Žalobci c) až e) jsou ohroženými dětmi ve smyslu § 6 ZSPOD. Spis v tomto směru obsahuje převážně neurčitá tvrzení zaměstnanců žalovaného, vyjádřená zejména v dokumentech *(Pře)hodnocení situace dítěte* a v *Individuální plán ochrany dítěte*. Až mnohem později z jiných činností žalovaného mimo působnost úseku sociálně-právní ochrany dětí se žalobce b) dozvěděl, na čem údajně žalovaný titul k zařazení dětí do evidence ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 ZSPOD zakládá.
5. V návaznosti na tuto skutečnost ovšem žalovaný na straně jedné činil řadu úkonů zasahujících do jejich práv:
 - místní sociální šetření v domácnosti žalobců ze dne 30. 8. 2021 a provedení fotodokumentace domácnosti;

- předvolání ze dne 6. 9. 2021; slyšení žalobců a) a b) v sídle žalovaného dne 15. 9. 2021; pozvánka na jednání Komise ze dne 17. 9. 2021;
 - účast žalobce b) na jednání Komise dne 29. 9. 2021;
 - zpracování Individuálního plánu ochrany dítěte;
 - opětovná žádost o provedení místního šetření v domácnosti žalobců ze strany zaměstnanky žalovaného ze dne 15. 11. 2021; ze dne 31. 1. 2022; ze dne 9. 5. 2022;
 - žádost o vstup do domácnosti žalobců ze strany zaměstnanců správního odboru Městského úřadu Letovice dne 18. 11. 2021 na základě dožádání žalovaného ve smyslu § 51 odst. 3 písm. c) ZSPOD, žádající městský úřad o podání informací o rodinných poměrech žalobců (ve všech případech žalobci vstup do domácnosti odmítli);
 - předvolání žalobců a) a b) k jednání v sídle žalovaného ze dne 7. 2. 2022;
 - jednání s žalobcem b) dne 11. 5. 2022, resp. s žalobkyní a) dne 2. 6. 2022
 - výslech nezl. žalobců c) až e) dne 11. 5. 2022
6. Na straně druhé žalovaný dle tvrzení žalobců nesprávným úředním postupem opakovaně znemožnil žalobci b) nahlížet do spisového materiálu, vedeného žalovaným pod sp. zn. Pon 166/21 a Om 154/21. K umožnění nahlédnutí alespoň do části této spisové dokumentace došlo až dne 4. 10. 2021 (opětovně pak dne 20. 12. 2021; dne 2. 5. 2022; dne 20. 6. 2022 a dne 12. 9. 2022) nicméně o odepření nahlížení do kompletního spisového materiálu nebylo vydáno usnesení ve smyslu § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (uvedené námitky jsou předmětem samostatné žaloby žalobců vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 A 91/2022). Dne 1. 11. 2021 podali Žalobci proti nesprávnému úřednímu postupu žalovaného stížnost ve smyslu § 175 správního řádu, vedenou u pod sp. zn. SMBO 25498/2021/OKT , kterou nicméně žalovaný neshledal za důvodnou (viz vyrozumění ze dne 16. 12. 2021).

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Žalovaný v úvodu svého vyjádření zpochybnil relevanci řady argumentů předestřených žalobci ve vztahu k jím tvrzenému zásahu. Pokud svými námitkami žalobci brojí proti vyhodnocení sociální situace nezl. žalobců c) až e) jako situace zakládající ve smyslu § 6 ZSPOD kvalifikované ohrožení dítěte, žalovaný je toho názoru, že krajský soud není příslušný tyto okolnosti hodnotit. Výjimkou je posouzení zákonného podkladu vedení nezl. žalobců c) až e) v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 ZSPOD, nicméně žalovaný má zato, že tento postup byl zcela v souladu se zákonem. V neposlední řadě žalovaný namítá, že žaloba byla podána opožděně ve smyslu § 84 s. ř. s., neboť na základě přípisu ze dne 3. 6. 2022, který byl doručen žalobcům dne 5. 6. 2022, museli být obeznámeni se skutečností, že žalovaný přehodnotil individuální plány ochrany nezl. žalobců c) až e) a že ze strany žalovaného již nebude třeba činit žádná další opatření. Tím byly žalobci zřetelně seznámeni s ukončením dosud trvajícího zásahu ke dne 3. 6. 2022. Lhůta k podání žaloby tak uplynula nejpozději dne 6. 8. 2022.

IV. Posouzení věci soudem

8. Krajský soud se v intencích žalobních bodů zabýval tím, zda lze na základě zjištěného skutkového stavu dospět k závěru o nezákonnosti zásahu žalovaného, přičemž shledal, že **žaloba je důvodná**.
9. Nejprve krajský soud zkoumal otázku včasnosti podané žaloby, kterou žalovaný rozporuje ve svém vyjádření. Žalovaný namítá, že žalobci (na základě přípisu ze dne 3. 6. 2022, doručen žalobcům dne 5. 6. 2022) museli být obeznámeni se skutečností, že dosud trvající zásah byl ukončen dne 3. 6. 2022, proto lhůta k podání žaloby uplynula nejpozději dne 6. 8. 2022. Krajský soud má nicméně za to, že žaloba byla podána včas. Je pravdou, že přípisem ze dne 3. 6. 2022 (č. l. 333 spisu) žalovaný žalobcům sdělil, že v rámci přehodnocení bylo shledáno, že cíle Individuálního plánu ochrany dětí byly naplněny, není třeba vytvářet nové ind. plány a činit ze strany OSPOD další opatření vyplývající ze zákona. Nicméně toto sdělení neukončilo dosud trvající zásah, jak namítá žalovaný. Zásah spočívající ve vedení nezl. žalobců c) až e) v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 54 a § 55 ZSPOD trval i poté. Jak totiž vyplývá z obsahu spisu sp. zn. Om 154/21 (č. l. 396), k vyřazení nezl. žalobců c) až e) ze základní evidence Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí došlo až ke dni 4. 1. 2023, a to v souladu s čl. 28 odst. 1 písm. n) směrnice Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. 2013/26780-21 ze dne 19. září 2013, o stanovení rozsahu evidence dětí a obsahu spisové dokumentace o dětech vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí a o stanovení rozsahu evidence a obsahu spisové dokumentace v oblasti náhradní rodinné péče (dále jen „směrnice MPSV“). Na uvedeném nic nemění tvrzení žalovaného, že od 3. 6. 2022 již nebyly prováděny žádné další úkony a opatření ze strany žalovaného, neboť žalobci tvrzený zásah měl mimo jiné spočívat ve vedení nezl. žalobců c) až e) v evidenci, z nichž byly prokazatelně vyřazeni až ke dni 4. 1. 2023.
10. Za situace, kdy ani žalovaný nikterak nezpochybnil splnění ostatních podmínek řízení pro věcné posouzení podané žaloby, krajský soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby a tedy k posouzení otázky, zda byl předmětný zásah žalovaného nezákonným ve smyslu § 82 s. ř. s.
11. Podle § 82 s. ř. s. může podat žalobu každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.
12. Jak již bylo zmíněno výše, žalobci tvrzený zásah, jehož určení nezákonnosti se domáhají, spatřují v zařazení a vedení nezl. žalobců c) až e), v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 ZSPOD.
13. Podle § 6 ZSPOD se „sociálně-právní ochrana se zaměřuje zejména na děti, a) jejichž rodiče 1. zemřeli, 2. neplní povinnosti plynoucí z rodičovské odpovědnosti, nebo 3. nevykonávají nebo zneužívají práva plynoucí z rodičovské odpovědnosti; b) které byly svěřeny do výchovy jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, pokud tato osoba neplní povinnosti plynoucí ze svěření dítěte do její výchovy; c) které vedou zahálčivý nebo nemravný život spočívající zejména v tom, že zanedbávají školní docházku, nepracují, i když nemají dostatečný zdroj obživy, požívají alkohol nebo návykové látky, jsou ohroženy závislostí, živí se prostitucí, spáchaly trestný čin nebo, jde-li o děti mladší než patnáct let, spáchaly čin, který by jinak byl trestným činem, 4. opakovaně nebo soustavně páchají přestupky podle zákona upravujícího přestupky nebo jinak ohrožují občanské soužití; d) které se opakovaně dopouští útěků od rodičů nebo jiných fyzických nebo právnických osob odpovědných za výchovu dítěte; e) na kterých byl spáchán trestný čin ohrožující život, zdraví,

svobodu, jejich lidskou důstojnost, mravní vývoj nebo jmění, nebo je podezřeni ze spáchání takového činu; f) které jsou na základě žádostí rodičů nebo jiných osob odpovědných za výchovu dítěte opakovaně umísťovány do zařízení zajišťujících nepřetržitou péči o děti nebo jejich umístění v takových zařízeních trvá déle než 6 měsíců; g) které jsou ohrožovány násilím mezi rodiči nebo jinými osobami odpovědnými za výchovu dítěte, popřípadě násilím mezi dalšími fyzickými osobami; h) které jsou žadateli o udělení mezinárodní ochrany, azylanty nebo osobami požítavajícími doplňkové ochrany, a které se na území České republiky nacházejí bez doprovodu rodičů nebo jiných osob odpovědných za jejich výchovu; pokud tyto skutečnosti trvají po takovou dobu nebo jsou takové intenzity, že nepříznivě ovlivňují vývoj dětí nebo jsou anebo mohou být příčinou nepříznivého vývoje dětí.“

14. Z § 13 odst. 1 ZSPOD vyplývá, že „vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může obecní úřad obce s rozšířenou působností a) napomenout vhodným způsobem dítě, rodiče, jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, popřípadě toho, kdo narušuje řádnou péči o dítě, b) stanovit nad dítětem dohled a provádět jej za součinnosti školy, popřípadě dalších institucí a osob, které působí zejména v místě bydliště nebo pracoviště dítěte, c) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte, zejména zákaz určitých činností, návštěv určitých míst, akcí nebo zařízení nevhodných vzhledem k osobě dítěte a jeho vývoji, nebo d) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte povinnost využít odbornou poradenskou pomoc nebo uložit povinnost účastnit se prvního setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu 3 hodin nebo terapie; ustanovení § 12 odst. 1 tím není dotčeno. Neučinil-li tak obecní úřad obce s rozšířenou působností, může o těchto výchovných opatřeních za stejných podmínek rozhodnout soud.“ Podle odst. 3 „obecní úřad obce s rozšířenou působností může požádat příslušný obecní úřad, aby sledoval, zda jsou dodržována výchovná opatření, o nichž rozhodl.“
15. Podle § 31 odst. 1 ZSPOD „péče o děti uvedené v § 6 spočívá v poskytování pomoci při překonávání nepříznivých sociálních podmínek a výchovných vlivů, s cílem umožnit jim začlenění do společnosti, včetně začlenění pracovního.“
16. Podle § 54 ZSPOD „obecní úřad obce s rozšířenou působností vede evidenci dětí a) uvedených v § 6, b) kterým byl ustanoven opatrovníkem nebo poručníkem.“
17. Podle § 55 odst. 1 ZSPOD „o dětech zařazených v evidenci podle § 54 vede obecní úřad obce s rozšířenou působností spisovou dokumentaci.“ Odst. 3 téhož ustanovení stanoví, že „spisová dokumentace obsahuje zejména osobní údaje dětí, jejich rodičů, údaje o výchovných poměrech těchto dětí, záznamy o výsledcích šetření v rodině, záznamy o jednání s rodiči nebo jinými osobami, kopie podání soudům a jiným státním orgánům, písemná vyhotovení rozhodnutí soudů, orgánů činných v trestním řízení a správních orgánů.“ Dle odst. 4 „spisovou dokumentaci mohou tvořit záznamy na technických nosičích dat, mikrografické záznamy, tištěné produkty optického archivačního systému a tištěné nebo fotografické produkty jiné výpočetní techniky místo originálu listiny, podle jehož obsahu byly pořízeny, pokud z povahy věci nevyplývá, že je třeba uchovat originál nebo úředně ověřenou kopii listiny.“ Kromě spisové dokumentace vede obecní úřad obce s rozšířenou působností dle odst. 5 „i další písemnosti tvořící podklad pro zpracování spisové dokumentace. Tyto písemnosti se nevydávají žádnému orgánu, fyzické nebo právnické osobě. Lze je předložit jen soudu a státnímu zastupitelství v případě, že se údaje v nich obsažené týkají trestního stíhání.“ Podle odst. 6 „nahlížet do spisové dokumentace vedené o dítěti podle odstavce 1, nejde-li o část týkající se správního řízení, činit si z ní výpisy a pořizovat za úhradu kopie spisové dokumentace nebo její části je oprávněn na základě odůvodněné písemné žádosti a) rodič dítěte, kterému náleží rodičovská odpovědnost, nebo jiná osoba odpovědná za výchovu dítěte

nebo jejich zástupce na základě písemně udělené plné moci; b) dítě starší 15 let bez zastoupení rodičem nebo jinou osobou odpovědnou za výchovu dítěte, je-li to přiměřené jeho věku a rozumové vyspělosti. Bylo-li soudem rozhodnuto o utajení pokrevního rodiče a jeho souhlasu k osvojení, může osvojenec nahlédnout do spisové dokumentace až po nabytí plné svéprávnosti; c) osvojenec, a to pouze v případě spisové dokumentace týkající se osvojení; bylo-li soudem rozhodnuto o utajení pokrevního rodiče a jeho souhlasu k osvojení, umožní to obecní úřad obce s rozšířenou působností osvojení až po nabytí plné svéprávnosti. Nevidomé osobě bude obsah spisové dokumentace přečten a obecní úřad obce s rozšířenou působností umožní na požádání této osoby, aby do spisu nahlížel její doprovod. Na nahlížení do spisové dokumentace se nevztahuje zákon o svobodném přístupu k informacím.“ Dle odst. 7 „údaje obsažené ve spisové dokumentaci týkající se dítěte je obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněn využít pouze v zájmu dítěte při zajišťování sociálně-právní ochrany. Obecní úřad obce s rozšířenou působností do 15 dnů ode dne, kdy rodič, osvojenec nebo osoba odpovědná za výchovu dítěte požádali o nahlédnutí do uvedené spisové dokumentace, a) sdělí, že se rodiči nebo osobě odpovědné za výchovu dítěte umožní nahlédnout do spisové dokumentace, a určí termín k nahlédnutí, v tomto případě se nevzdává rozhodnutí, nebo b) rozhodne o odmítnutí písemné žádosti, pokud by to bylo v rozporu se zájmem dítěte, v rozporu s rozhodnutím soudu o utajení osvojení nebo pokud lze ze spisové dokumentace zjistit, která fyzická osoba upozornila na skutečnosti uvedené v § 7.“ Odstavec 8 ukládá obecnímu úřadu s rozšířenou působností povinnost „zajistit uložení všech údajů obsažených ve spisové dokumentaci, týkající se a) dítěte, po dobu 15 let následujících po kalendářním roce, v němž došlo k vyřazení dítěte z evidence, b) dítěte, které bylo osvojeno nebo svěřeno do pěstounské péče, po dobu 15 let následujících po kalendářním roce, v němž dítě nabylo zletilosti, c) žadatelů o zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče, po dobu 15 let následujících po kalendářním roce, v němž došlo k vyřazení žadatelů z evidence.“ Konečně odst. 9 stanoví, že „pro vedení evidence krajským úřadem podle § 22 a 27a platí ustanovení odstavce 7 obdobně.“

18. Důvodová zpráva k ZSPOD ve vztahu k § 6 uvádí, že návrhem zákona se vymezuje okruh dětí, jimž se věnuje zvýšená pozornost. „Jedná se o děti, jejichž rodiče z vážných objektivních nebo subjektivních důvodů neplní nebo nedostatečně plní povinnosti plynoucí z rodičovské zodpovědnosti, popřípadě o děti v péči jiných osob, které jsou odpovědné za výchovu dítěte a neplní povinnosti vyplývající ze svěřeni dítěte do jejich péče. Dále jsou to děti, na kterých byl spáchán závažný trestný čin anebo děti, které vzhledem ke svému jednání nebo chování zvýšenou ochranu a pomoc vyžadují.“
19. Ustanovení § 6 ZSPOD představuje pracovní definici „ohroženého dítěte“, která striktně vymezuje adresáta právní normy jako toho, kdo může nárokovat sociální pomoc podle ZSPOD. Jedná se proto o zcela stěžejní ustanovení ZSPOD. Pojem ohroženého dítěte zákon nedefinuje, ale užívá jej v § 10 odst. 3 písm. d) a e) ZSPOD, podle něhož individuální plán ochrany dítěte „vymezuje příčiny ohrožení dítěte a stanoví opatření k poskytnutí pomoci rodině ohroženého dítěte“ a dále zakotvuje, že účelem případové konference je „řešení konkrétních situací ohrožených dětí a jejich rodin“. „Ohroženým dítětem“ podle citovaných ustanovení je třeba rozumět dítě spadající pod vymezení komentovaného ustanovení. Synonymem pojmu „ohrožené dítě“ je jednak obecný pojem dítěte vyžadujícího zvláštní ochranu, který vyplývá již z čl. 32 odst. 1 věta druhá Listiny základních práv a svobod („zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena“), a to vždy se zohledněním nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. Synonymum představuje i pojem „dítě vyžadující zvýšenou pozornost“, jak jej uvádí nadpis k hlavě VII třetí části, když úvodní text této hlavy v § 31 odst. 1 ZSPOD odkazuje právě na ustanovení § 6.

20. Vymezení okruhu dětí jako ohrožených ve smyslu § 6 ZSPOD má pak význam pro postup orgánů sociálně-právní ochrany při poskytování pomoci těmto dětem. Sociálně-právní ochrana dětí se totiž nezaměřuje na všechny děti, ale je aktivována pouze v případech zákonem vymezených. Výkon sociálně-právní ochrany dětí správními orgány, zejména správními orgány prvního stupně (obecní úřady obcí s rozšířenou působností), je přitom velmi citlivou oblastí. Pravidelně je jím totiž zasahováno do nejintimnější sféry soukromého a rodinného života nezletilých dětí a jejich rodičů. Představuje tudíž přímý zásah do práva na soukromý a rodinný život (čl. 10 odst. 2 a čl. 32 Listiny), odvozeně pak v návaznosti na použité nástroje kupříkladu do domovní svobody (čl. 12 Listiny); do práva na informační sebeurčení (čl. 10 odst. 3 Listiny), a v některých případech svými důsledky i do osobní svobody nezletilého člověka (čl. 8 Listiny). Za situace, kdy dochází k omezení (zásahu do) základních práv a svobod jednotlivců ze strany státu (správních orgánů), je samozřejmě nezbytné respektovat ústavní zásady toto jednání státu limitující. Primárně se jedná o zásadu, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny), dále že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny), resp. že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Z toho pak plyne požadavek na důsledné dodržování principu proporcionality takového omezení, ve vztahu k nezletilým dětem pak nadto i zmíněný požadavek na respektování nejlepšího zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.
21. Odborná literatura ve vztahu k osobní působnosti předpisů sociálního zabezpečení na úseku sociálně-právní ochrany dětí, popř. k vymezení podmínek pro realizaci opatření sociálně-právní ochrany, někdy používá anglický pojem *gatekeeping*. ZSPOD tento *gatekeeping* vymezuje v § 9a v odstavcích 1 a 2: „*nastane-li situace, která ohrožuje řádnou výchovu a příznivý vývoj dítěte, kterou rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte nemohou nebo nejsou schopni sami řešit, je nezbytné přijmout na ochranu dítěte a k poskytnutí pomoci rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte potřebné opatření sociálně-právní ochrany podle části třetí.*“ *Gatekeeping* je proto možno chápat také jako aktivní povinnost orgánu sociálně-právní ochrany usilovat o řešení nepříznivé či obtížné situace pro dítě způsobem co nejméně zatěžujícím, což zahrnuje i nemožnost využít náhradní rodinnou péči nebo dokonce péči ústavní, aniž by byly vyčerpány možnosti, při nichž bude možné (alespoň relativně) bezpečné setrvání dítěte v původní rodině. Při výkonu a realizaci opatření mají přednost ta, která zabezpečí řádnou výchovu a příznivý vývoj dítěte v jeho rodinném prostředí a není-li to možné v náhradním rodinném prostředí. (blíže k tomu srov. Křístek, A. *Sociálně ohrožené dítě: Osobní působnost zákona o sociálně-právní ochraně dětí, část I.*, Rodinné listy 2/2017, s. 14).
22. Poskytování sociální pomoci ve všech zmíněných oblastech je zásadně (byť s řadou výjimek) poskytováno s „informovaným souhlasem“ klienta. První a obecnou úroveň činností sociálně-právní ochrany dětí lze definovat jako „základní poradenství/pomoc“. ZSPOD s ní počítá zejména v § 8 a § 9, a to ve formě povinnosti správních orgánů tuto pomoc poskytnout (§ 9) za podmínky, že je tu žádost oprávněné osoby (dítěte nebo rodiče) o pomoc (tj. o poskytnutí základního poradenství/pomoci). Tuto pomoc tedy nelze vnucovat. Na sociální pomoc v odpovídajícím rozsahu má tedy nárok každé dítě a každý rodič, pokud o ni požádá a současně se má za to, že je v nepříznivé sociální situaci. Záznamy o poskytnutí (pouze) této sociální pomoci se nezavedou (a nemohou vést) ve spisové dokumentaci – „svazku ochrany

mládeže“, ale podle obecných pravidel spisového řádu daného úřadu, neboť pro zavedení „signálního a pátracího svazku Om“ tu chybí jakékoli zákonné zmocnění.

23. Sociálně-právní ochrana dětí však musí být orgány sociálního zabezpečení zajišťována i tehdy, pokud klient (rodič či dítě) svou nepříznivou sociální situaci nevnímá jako problém. Činnost správního orgánu vůči konkrétním osobám zde již ovšem není odvozena od žádosti a souhlasu dotčených osob, ale v mezích zákona je naopak možné případný nesouhlas dotčených osob překonat donucením. Tyto formy činnosti již lze charakterizovat nikoli jako sociální pomoc (ve smyslu výše popsaného základního poradenství/pomoci při řešení nepříznivé sociální situace), ale jako sociální ochranu a kontrolu při řešení obtížné sociální situace, kdy vzhledem k závažnosti okolností zákon vyžaduje postupovat cestou sociální ochrany a kontroly, tj. přiznat dítěti zvláštní ochranu v souladu s čl. 32 odst. 1 věta druhá Listiny (zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena).
24. Podmínky sociální ochrany a kontroly jsou v ZSPOD taxativně vymezeny a představují tak též bližší vymezení osobní působnosti tohoto předpisu. Ze systematiky ZSPOD vyplývá, že výkon sociálně-právní ochrany dětí v podobě sociální ochrany a kontroly, tj. bez souhlasu dítěte, zákonného zástupce nebo jiných odpovědných osob může být realizován pouze v případě, že 1) je orgán sociálně-právní ochrany dětí jmenován dítěti opatrovníkem nebo poručníkem, popřípadě jeho poručenství nastupuje přímo ze zákona včetně zákonného zastoupení [§ 1 odst. 1 písm. b), § 17 a § 54 písm. b)], nebo 2) se jedná o dítě tzv. (kvalifikovaně) ohrožené [§ 1 odst. 1 písm. a), c), popř. d), § 6, § 13 odst. 1 písm. b), § 19 odst. 4, § 29 odst. 1, § 31 odst. 1, § 33 a § 34 a § 54 písm. a)].
25. Právě tato oblast je pak nejvíce spojena s možnými zásahy do základních práv dotčených osob, nicméně tyto jsou zákonem předvídaný a v praxi uplatňovány za účelem ochrany veřejného zájmu (primárně pak ochrany života, zdraví, nejlepšího zájmu nezletilého dítěte, včetně příznivého vývoje, a to i vůči vlastním rodičům), který se dostává do kolize se základními právy dotčených osob. Tomu odpovídá i zákonem předvídané instrumentarium (procesní postup, nástroje či instituty), které mohou být ze strany příslušných správních orgánů za tímto účelem využity. V případě ZSPOD se jedná především o úpravu obsaženou v § 13, § 14, § 52 a § 53. *„Teprve zde se může uplatnit správně-policejní oprávnění uvedené v § 52 ZSPOD, totiž že zaměstnanci v orgánech sociálně-právní ochrany jsou oprávněni v souvislosti s plněním úkolů podle tohoto zákona navštěvovat dítě a rodinu, ve které žije, v obydlí (i bez souhlasu rodičů či dítěte) a zjišťovat v místě bydliště dítěte, ve škole a ve školském zařízení, v zařízení poskytovatele zdravotních služeb, v zaměstnání nebo v jiném prostředí, kde se dítě zdržuje, jak rodiče nebo jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte o dítě pečují, v jakých sociálních podmínkách dítě žije a jaké má dítě chování a jsou oprávněni (jen je-li to nezbytně třeba) pořídit obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy dítěte a prostředí, v němž se dítě zdržuje.“* (cit. dle Krístek, A. *Sociálně ohrožené dítě: Osobní působnost zákona o sociálně-právní ochraně dětí, část I., ... s. 15*). S tím pak koresponduje i povinnost rodičů (§ 53 odst. 2 ZSPOD) spolupracovat s orgány sociálně-právní ochrany při ochraně zájmů a práv dítěte, na výzvu příslušného orgánu sociálně-právní ochrany se dostavovat k osobnímu jednání, předložit listiny a další doklady a poskytnout nezbytné informace, je-li jich třeba pro výkon sociálně-právní ochrany, a umožnit návštěvu zaměstnance orgánu sociálně-právní ochrany v obydlí, popřípadě v jiném prostředí, kde dítě žije, *„je-li to nezbytně pro ochranu života nebo zdraví dítěte nebo pro ochranu jeho práv.“* Opakovaně zákonem zdůrazňovaná „nezbytnost“ pro zásahy do soukromí souvisí s pravidlem, že správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém

mu byla svěřena (§ 2 odst. 2 správního řádu) a zejména se zásadou, že správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje (§ 6 odst. 2 správního řádu).

26. Citovaný § 54 ZSPOD pak stanovuje, že orgán sociálně-právní ochrany dětí vede evidenci ohrožených dětí ve smyslu § 6 ZSPOD (nebo dětí, kterým byl ustanoven opatrovníkem nebo poručníkem (dokud opatrovnictví nebo poručenství trvá), a žádných jiných. Hledisko, zda jde o dítě ohrožené (vyžadující zvláštní ochranu) podle citovaného § 6 ZSPOD, je nutno mít při činnosti orgánu sociálně-právní ochrany vždy v patrnosti. Proto také směrnice MPSV vychází z pojetí, že dítě je v první řadě zařazeno do základní evidence (a je tak založen spis „Om“ podle čl. 3 směrnice MPSV) teprve po provedení vyhodnocení situace dítěte ve smyslu § 10 odst. 3 písm. c) ZSPOD, a to tehdy, když orgán sociálně-právní ochrany dospěje k závěru, že se jedná o dítě uvedené v § 6 ZSPOD, tedy že jde o dítě ohrožené (srov. čl. 2 směrnice MPSV). Podle § 55 odst. 1 ZSPOD pouze o dětech zařazených v evidenci podle § 54, a o žádných jiných, vede spisovou dokumentaci v rozsahu, vyplývajícím z § 55 odst. 2 ve spojení s § 52 a § 53 odst. 1 a 2 písm. b) ZSPOD. O jiných dětech a jejich rodinách v onom rozsahu, předvídaném v § 55 odst. 2 až 4 ZSPOD, shromažďovat bez jejich souhlasu osobní údaje, popř. dokonce citlivé osobní údaje nemůže. Ze stejných zásad vychází směrnice MPSV též v případě vyřazování dětí z evidence orgánu sociálně-právní ochrany dětí v celé řadě případů po skončení konkrétního úkolu v ochraně dítěte, není-li dán jiný důvod pro vedení dítěte v evidenci a podle individuálního plánu ochrany dítěte nejsou naplánována další opatření sociálně-právní ochrany k zajištění ochrany dítěte, k poskytnutí pomoci rodině a k posílení funkcí rodiny (srov. čl. 28 směrnice MPSV), tedy v případě, kdy není nadále nezbytné uplatňovat správní dohled a zajišťovat dítěti zvláštní ochranu.
27. Souhrnně řečeno, z uvedeného výkladu vyplývá, že pokud příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí (zpravidla k podnětu třetích subjektů) na základě vyhodnocení sociální situace nezletilého dítěte a jeho rodiny dospěje k závěru, že zde dochází k přímému narušení, anebo vážnému ohrožení příznivého vývoje dítěte (srov. slova „*mohou být příčinou nepříznivého vývoje*“), tzn. k výskytu negativního jevu, skutečnosti, okolnosti apod. zakládající ve smyslu § 6 ZSPOD kvalifikované ohrožení dítěte (proto se vyžaduje, aby buď trvaly po určitou dobu, nebo byly vyšší intenzity), prohlásí dotčené dítěte za ohrožené (nejde-li o dále popsané výjimky „*prohlášení ohrožení dítěte ze zákona*“) ve smyslu § 6 ZSPOD.
28. Za situace, kdy popsáním postupem bezprostředně (kvalifikace a evidence nezletilého dítěte jako ohroženého ve smyslu § 6 ZSPOD a navazující vedení spisové dokumentace, včetně citlivých osobních údajů), resp. potenciálně v budoucnu (za situace, kdy je využit některý z nástrojů a opatření v rámci sociální ochrany a kontroly) dochází k přímému zásahu do základních práv a svobod dotčených osob, je dle krajského soudu nezbytné vzít do úvahy i otázku, jakými procesními prostředky se mohou dotčené osoby proti takovému zásahu bránit, včetně přezkumu ze strany soudů. „*Dítě, a to případně prostřednictvím zákonných zástupců, musí mít možnost bránit se vzhledem k jeho významným právním důsledkům takovému správnímu aktu. Musí mít možnost rozporovat důvody, které správní úřad vedly ke vzetí dítěte pod zvláštní ochranu, tedy k prohlášení dítěte za ohrožené podle § 6 ZSPOD.*“ (cit. dle Macela, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář.*, § 6). V této souvislosti nicméně v praxi vyvolávají spory otázky ohledně formální podoby zmíněných úkonů příslušných orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Jak vyplývá z komentářové literatury, ustanovení § 6 ZSPOD je normou veřejného, nikoliv soukromého (rodinného) práva. „*Proto nepředstavuje jakýkoli hmotněprávní základ pro rozhodování civilních soudů ve věcech péče*

soudu o nezletilé podle zákona o zvláštních řízeních soudních. Soudům péče o nezletilé tedy nepřísluší se na ustanovení § 6 ZSPOD jakkoli odkazovat a již vůbec jim nepřísluší „přezkoumávat“ akty orgánů sociálně-právní ochrany dětí o tom, zda pro obor práva sociálního zabezpečení je dítě považováno za ohrožené nebo nikoli.“ (blíže k tomu srov. Macela, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer 2020, § 6).

29. Samotné prohlášení dítěte za ohrožené ve smyslu § 6 ZSPOD představuje správní akt (nejde-li o výše popsané výjimky „prohlášení ohrožení dítěte ze zákona“), přičemž z hlediska obsahového je na něho třeba klást nezbytné požadavky. „Stejně jako v případě aplikace zásady nejlepšího zájmu dítěte platí ale i zde, že nelze pouze konstatovat, že nějaká skutečnost „nepříznivě ovlivňuje nebo může ovlivnit vývoj dítěte“, ale ze spisové dokumentace (tedy dnes především ze záznamu o vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny, resp. z odůvodnění rozhodnutí o uložení správního dohledu) by mělo být zřejmé, v čem toto nepříznivé ovlivnění vývoje dítěte spočívá a jak k takovému závěru orgán sociálně-právní ochrany dospěl.“ (blíže k tomu srov. Macela, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*, § 6).
30. Správní akt prohlášení dotčeného dítěte za ohrožené ve smyslu § 6 ZSPOD současně implikuje činnost příslušného orgánu ústící v „zařazení dítěte do evidence“ podle § 54 písm. a) ZSPOD, kdy správnímu orgánu vzniká oprávnění v rámci této spisové dokumentace shromažďovat k dítěti a jeho rodině i bez jejich souhlasu osobní údaje (včetně citlivých). Podle citovaného § 55 odst. 1 ZSPOD o dětech zařazených v evidenci podle § 54 vede obecní úřad obce s rozšířenou působností spisovou dokumentaci, která podle odst. 2 téhož ustanovení obsahuje zejména „osobní údaje dětí, jejich rodičů, údaje o výchovných poměrech těchto dětí, záznamy o výsledcích šetření v rodině, záznamy o jednání s rodiči nebo jinými osobami, kopie podání soudům a jiným státním orgánům“ apod. „Teprve při sociální ochraně a kontrole je možné na dítě a jeho rodinu zavést obsáhlý „signální a pátrací svazek“, tedy tzv. spisovou dokumentaci ochrany mládeže (sp. zn. „Om“), a také teprve tehdy je možno podávat různé návrhy soudu směřující i k omezení rodičovské odpovědnosti podle § 14 odst. 1 ZSPOD.“ (cit. dle Macela, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář*, § 6).
31. Jak bylo podrobně popsáno výše, kvalifikace dotčeného dítěte jako ohroženého ve smyslu § 6 ZSPOD má dále význam pro navazující postup orgánů sociálně-právní ochrany při poskytování pomoci těmto dětem v podobě sociální ochrany a kontroly, kterým zejména v souladu s § 13, § 14, § 52 či § 53 ZSPOD vzniká celá řada oprávnění, kupříkladu se domáhat provedení šetření (návštěvní služby) v soukromí účastníků i bez jejich souhlasu, resp. účastníkům je uložena povinnost takové šetření umožnit, je-li to nezbytné pro ochranu života nebo zdraví dítěte nebo pro ochranu jeho práv [§ 53 odst. 2 písm. c)], atd. Jde tak o soubor opatření a aktivit, tedy jiných úkonů správního úřadu, které v rámci sociální ochrany a kontroly mohou v daném případě jimiž je však nesporně velmi výrazně zasahováno do práv dotčených osob.
32. V praxi ovšem panují nejasnosti ohledně formální povahy dané činnosti i samotné formální podoby, jakou uvedené zařazení do evidence ohrožených dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 písm. a) ZSPOD má, jelikož specifická procesní úprava pro zařazení dítěte do evidence podle § 54 písm. a) ZSPOD v § 54 až § 56, popř. v § 60 až § 64 ZSPOD chybí. Z jiných ustanovení ZSPOD vyplývá pouze zvláštní úprava pro dokazování v této souvislosti. Podle § 10 odst. 3 písm. c) a d) ZSPOD je obecní úřad obce s rozšířenou působností povinen pravidelně vyhodnocovat situaci dítěte a jeho rodiny, a to zejména z hlediska posouzení, zda se jedná o dítě uvedené v § 6 ZSPOD, a zpracovat na základě vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny

individuální plán ochrany dítěte, který vymezuje příčiny ohrožení dítěte (tedy jen v těch případech, kdy při „vyhodnocování“ bude zjištěno, že jde o dítě sociálně ohrožené ve smyslu § 6). Podle odst. 5 cit. ust. pak platí, že individuální plán ochrany dítěte (ohroženého ve smyslu § 6) se vypracovává od počátku doby poskytování sociálně-právní ochrany, nejpozději do 1 měsíce od zařazení dítěte do evidence obecního úřadu obce s rozšířenou působností. *„Pro vlastní řízení „o zařazení do evidence“ se tedy s výjimkou podrobnějších ustanovení u dokazování („vyhodnocování“) uplatní jen správní řád.“* Odpadnou-li podmínky pro další vedení dítěte v evidenci, mělo by být dítě opět bezodkladně vyřazeno, což implicitně vyplývá z § 54 ZSPOD (blíže k tomu srov. Křístek, A. *Sociálně ohrožené dítě: Osobní působnost zákona o sociálně-právní ochraně dětí, část III., Rodinné listy 4/2017, s. 14*).

33. Komentářová literatura (i s kritickou výtkou na adresu stávající „zvykové“ nesprávné praxe) zastává názor, že *„správní akt prohlášení dítěte za ohrožené (nejde-li o dále popsané výjimky „prohlášení ohrožení dítěte ze zákona“), který je současně i aktem „zařazení dítěte do evidence podle § 54 písm. a)“, má spadat v jedno s rozhodnutím o „stanovení správního dohledu nad dítětem“ podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD. Jedná se totiž o okamžik, kdy správnímu úřadu vzniká oprávnění v rámci spisové dokumentace (§ 55 odst. 1) shromažďovat o dítěti a jeho rodině i bez jejich souhlasu rozsáhlé osobní údaje včetně zvláštních kategorií osobních údajů, dle dřívější terminologie „citlivých“ (§ 55 odst. 2, 3 ve spojení s § 52 odst. 2 a § 57 odst. 3), a kdy dále vzniká oprávnění domáhat se provedení šetření (návštěvní služby) v soukromí účastníků i bez jejich souhlasu, resp. účastníkům je uložena povinnost takové šetření umožnit, „je-li to nezbytné pro ochranu života nebo zdraví dítěte nebo pro ochranu jeho práv“ [§ 53 odst. 2 písm. c)] atd. Jedná se tak o správní akt a z něj vyplývající soubor aktivit, tedy jiných úkonů správního úřadu, jimiž je však nesporně velmi výrazně zasahováno do práv a povinností dotčených osob.“* (blíže k tomu srov. Macela, M. a kol. *Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář.*, § 6).
34. Krajský soud se s tímto názorem ztotožňuje, neboť dotčené osoby, v čele s nezletilým dítětem (a to případně prostřednictvím zákonných zástupců), musí mít možnost bránit se vzhledem k jeho významným právním důsledkům takovému správnímu aktu. Musí mít možnost rozporovat důvody, které správní úřad vedly ke vzetí dítěte pod sociální ochranu a kontrolu, tedy k prohlášení dítěte za ohrožené podle § 6 ZSPOD. Tedy důvody pro poskytování „zvláštní ochrany dítěti“. Z praktického hlediska je pak důvodem i to, že právě doručením rozhodnutí o zařazení do evidence se dítě (prostřednictvím svých zákonných zástupců) vůbec dozví, že bylo do nějaké evidence zařazeno a že na něj byla založena obsáhlá spisová dokumentace ochrany mládeže, budou o něm shromažďovány osobní údaje včetně citlivých, a případně přistoupeno k některým opatřením a činnostem v rámci sociální ochrany a kontroly ze strany příslušného správního orgánu, kterému zejména v souladu s § 13, § 14, § 52 či § 53 ZSPOD vzniká celá řada oprávnění. Účel správního dohledu i podmínky jeho provádění jsou tak totožné s účelem a podmínkami zařazení dítěte do základní evidence a vedení spisové dokumentace ochrany mládeže. Správní řízení o zařazení dítěte do evidence dětí uvedených v § 54 písm. a) ZSPOD by i proto mělo mít vždy formu správního řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD. *„Správní řízení „o prohlášení ohrožení dítěte a o přiznání zvláštní ochrany dítěti“, tedy „o stanovení dohledu nad dítětem“, které má vzápětí zařazení dítěte do základní evidence ochrany mládeže, není v oboru administrativního práva ničím výjimečným. Jde naopak o standardní postup. Lze připomenout např. řízení o prohlášení věci za kulturní památku, o jeho zrušení a s tím související evidenci kulturních památek („ústřední seznam“), řízení o registraci významných krajinných prvků a jeho zrušení, řízení o vyhlášení přechodně chráněných ploch či vyhlášení území za zvláště chráněné a jejich evidenci („ústřední seznam ochrany přírody“), řízení o vyhlášení*

stromu za památný, řízení o stanovení chráněného ložiskového území podle horního zákona atd.“ (cit. dle Macela, M. a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář., § 6).

35. Uvedené správní řízení o stanovení dohledu (a tím o zařazení do evidence) není třeba vést a rozhodnutí o stanovení správního dohledu vydat v těch případech, kdy zákon prohlašuje (byť implicitně) dítě za ohrožené přímo sám [například případy, kdy je dítě oboustranným sirotkem ve smyslu § 6 písm. a) bod 1, dále případy, kdy nemá žádný z rodičů rodičovskou odpovědnost v plném rozsahu nebo je-li výkon rodičovské odpovědnosti obou rodičů pozastaven, anebo je-li rodičovská odpovědnost rodičů dotčena některým z uvedených způsobů, ale každého jinak, aj.]. „Ve všech ostatních případech je ale třeba vést řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem (a tím o jeho zařazení do základní evidence) a tedy o vzetí takového dítěte pod veřejnou „zvláštní ochranu“. Jedná se především o situace předvídané v písm. a) bod 2 [tedy v těch, které ještě nemohou být důvodem pro podání návrhu soudu podle § 14 odst. 1 písm. b) na omezení rodičovské odpovědnosti, přesto však bude ve správním řízení prokázáno, že „rodiče neplní povinnosti plynoucí z rodičovské odpovědnosti“ a tato skutečnost trvá po takovou dobu nebo je takové intenzity, že nepříznivě ovlivňuje vývoj dotčeného dítěte nebo je anebo může být příčinou nepříznivého vývoje tohoto dítěte], v písm. c), nejde-li o účastenství v přestupkovém nebo trestním řízení proti dítěti, jde-li o „útěkáře“ podle písm. d), neboť ne každé vzdalování se z domácnosti, byť by bylo opakované, je tak závažné, jak předvídá § 6 in fine, dále jde-li o dítě jako oběť trestního činu podle písm. e), neboť ne každý trestný čin spáchaný na nezletilém je natolik závažný, aby odůvodnil výkon zvláštní ochrany dítěte, dále jde-li o děti umístované do ústavních zařízení smluvně ve smyslu písm. f), a nakonec, jde-li o děti, které jsou oběťmi domácího násilí podle písm. g), neboť i tam je třeba míru ohrožení dítěte vždy posoudit, když nebude v některých případech intenzita tohoto násilí natolik závažná, aby dítěti musela být přiznána zvláštní ochrana podle tohoto zákona, neboť s ohledem na princip subsidiarity bude postačovat sociální pomoc poskytovaná jinými subjekty (např. poskytovateli sociálních služeb apod.).“ (cit. dle Macela, M. a kol. Zákon o sociálně-právní ochraně dětí. Komentář., § 6).
36. Podkladem pro rozhodnutí o stanovení správního dohledu (a tím tak současně o zařazení do základní evidence ohrožených dětí) budou především základní a podrobné vyhodnocování situace dítěte ve smyslu § 10 odst. 3 písm. c) ZSPOD a kritéria 9c Přílohy č. 1 (Standardy kvality sociálně-právní ochrany při poskytování sociálně-právní ochrany orgány sociálně-právní ochrany) vyhlášky č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí. To samé platí i pro zrušení správního dohledu (a vyřazení ze základní evidence). Podkladem při prověřování (§ 137 odst. 1 správního řádu), v rámci něhož se zjišťuje, zda tu vůbec může být důvod pro zahájení řízení o stanovení správního dohledu, bude jako součást „základního vyhodnocení“ také záznam o tom, že při základní poradenské činnosti nevedlo k nápravě působení na rodiče, aby plnili povinnosti vyplývající z rodičovské odpovědnosti, ani projednání odstranění nedostatků ve výchově dítěte s rodiči nebo projednání nedostatků v jeho chování s dítětem samotným, ani doporučení využití odborné poradenské pomoci. To ostatně předpokládá § 13 odst. 2 ZSPOD. Podle zmíněného standardu 9c „orgán sociálně-právní ochrany provádí u všech případů [na základě oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění; § 137 odst. 1 správního řádu] - základní vyhodnocování potřeb dítěte a situace rodiny, zaměřené na skutečnost, zda se jedná o dítě uvedené v § 6 a § 54 písm. a) ZSPOD. Jestliže ze závěru [základního] vyhodnocování [v rámci prověřování podle § 137 odst. 1 správního řádu] vyplývá, že se jedná o dítě uvedené v § 6 ZSPOD, provádí orgán sociálně-právní ochrany [po zahájení řízení o stanovení správního dohledu, tedy v rámci dokazování v tomto řízení] podrobné vyhodnocování“.

37. Krajský soud tedy uzavírá, že správní řízení „o prohlášení ohrožení dítěte a o přiznání zvláštní ochrany dítěti“, tedy „o stanovení dohledu nad dítětem“ ve smyslu § 6 ZSPOD, které návazně implikuje zařazení dítěte do základní evidence ochrany mládeže, tj. do evidence dětí uvedených v § 54 písm. a) ZSPOD, by mělo mít vždy formu řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD. Účel správního dohledu i podmínky jeho provádění jsou totiž totožné s účelem a podmínkami zařazení dítěte do základní evidence a vedení spisové dokumentace ochrany mládeže. Jak již bylo řečeno, z praktického hlediska by orgán sociálně-právní ochrany dětí byl povinen vykonávat dohled nad dítětem, uvedeným v § 6 ZSPOD, ať o tom vydá správní rozhodnutí podle § 13 odst. 1 písm. b), nebo nikoli. Tedy dohled spočívající v provádění šetření v místě bydliště dítěte, shromažďování údajů o dítěti atd. Uvedené platí tím spíše, že právě pro tento případ obsahuje ZSPO i úpravu pro zrušení takového rozhodnutí. Z § 13 odst. 4 ZSPOD totiž vyplývá, že obecní úřad obce s rozšířenou působností zruší jím uložené výchovné opatření (tj. dohled), a) jestliže splní svůj účel, nebo b) jestliže nesplní svůj účel; přitom může rozhodnout o uložení jiného výchovného opatření nebo zvolit jiné vhodné opatření sociálně-právní ochrany (takové rozhodnutí v případě správního dohledu ovšem prakticky nepřichází do úvahy, ledaže by věc postačilo vyřídit „napomenutím“ s následným uzavřením spisu), c) změní-li se poměry; písmeno b) věta za středníkem platí obdobně (změna poměrů je obecným důvodem a zahrnuje v sobě i výše zmíněné splnění účelu dohledu). Zrušení správního dohledu bude současně odůvodňovat i automatické vyřazení dítěte ze základní evidence podle § 54 písm. a) ZSPOD a archivaci spisové dokumentace ochrany mládeže podle § 55 odst. 1 ve spojení s odst. 7 písm. a) ZSPOD. O takovém vyřazení by proto nebylo třeba vést zvláštní řízení, ani není třeba, aby rozhodnutí o zrušení správního dohledu obsahovalo samostatný výrok o současném vyřazení z evidence, ale je jisté vhodné, aby v odůvodnění bylo uvedeno, že k těmto skutečnostem v návaznosti na vykonatelnost rozhodnutí o zrušení dohledu dojde.
38. Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o správním dohledu, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 3. 2015, č. j. 4 Ads 12/2015-46, konstatoval, že „rozhodnutí správních orgánů (příslušného krajského úřadu a Ministerstva práce a sociálních věcí) ve věci zařazení stěžovatelky do (veřejnoprávní) evidence žadatelů vhodných ke zprostředkování osvojení dítěte (§ 22 odst. 6 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí) je zakončeno vydáním správního aktu, k jehož přezkoumání je dána pravomoc soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Toto rozhodnutí je třeba odlišit od „vlastního“ rozhodnutí o osvojení, které je ryze soukromoprávní povahy a které mohou vydat jen soudy rozhodující v občanskoprávním řízení.“
39. Pro úplnost, uvedené je třeba odlišovat od případů, kdy je již v rámci stanoveného správního dohledu ve smyslu § 13 ZSPOD přistoupeno k vydání zákonem předvídaného výchovného opatření, neboť ta jsou naopak z přezkumu v režimu správního soudnictví vyloučena, nýbrž spadají do oblasti soudního přezkumu dle části V. o. s. ř. Takový závěr Nejvyšší správní soud formuloval v rozsudku ze dne 12. 2. 2015, č. j. 6 Ads 177/2014-49, když mj. uvedl, že „ačkoliv dochází k veřejnoprávní (vrchnostenské) ingerenci do vztahů osob, jež ji musí i proti své vůli respektovat, v dané věci je rozhodnutím zasaženo do ryze soukromoprávních vztahů, vztahů rodinných. Není zde rozhodováno o veřejných subjektivních právech, nýbrž o subjektivním soukromém právu na rodinu a rodinný život. Úprava vztahů v rodině včetně péče o děti je v první řadě věcí soukromou, jež vyplývá ze samé podstaty fungování rodiny jako základní jednotky státu. (...) V daném případě bylo rozhodováno o realizaci práva vyplývajícího z rodinných vztahů, konkrétně práva rodičů na péči o dítě a jeho výchovu, jakož i práva dítěte na rodičovskou výchovu a péči, zakotvených v čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Právě tato kvalifikace je v

daném případě rozhodná pro závěr, že přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů zde nepřísluší soudům v soudním řízení dle soudního řádu správního, nýbrž soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení. Jako vodítko v dané věci poslouží také ustanovení zakládající pravomoc soudů v občanském soudním řízení § 7 o. s. ř., které výslovně počítá ze skutečností, že v občanském soudním řízení nejsou řešeny pouze spory, ale i jiné právní věci. Typicky to jsou například právě otázky řešené v řízení dle § 244 a násl. o. s. ř.“ (v návaznosti na to srov. např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2018, č. j. 10 Ad 26/2017-43).

40. Prizmatem výše formulovaných závěrů krajský soud přistoupil k posouzení otázky, zda žalobci tvrzený zásah, spočívající v zařazení a vedení nezl. žalobců c) až e), v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 ZSPOD, byl nezákonným zásahem.
41. Mezi účastníky řízení není nikterak sporné, že nezl. žalobci c) až e) byli zařazeni do evidence ohrožených dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 ZSPOD, konkrétně byla za tímto účelem žalovaným založena spisová dokumentace v rámci základní evidence ochrany mládeže vedená pod sp. zn. Pon 166/21 a následně pod sp. zn. Om 154/21. Stejně tak není spornou skutečností, že v návaznosti na tuto skutečnost žalovaný provedl řadu opatření a aktivit v rámci sociální ochrany a kontroly (místní šetření; osobní slyšení; zpracování Individuálního plánu ochrany dítěte atp.).
42. Krajský soud předně přistoupil k posouzení otázky, zda k zařazení nezl. žalobců c) až e), v evidenci ohrožených dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 ZSPOD, a k provedení navazujících procesních úkonů a přijetí opatření v rámci sociální ochrany a kontroly došlo v souladu se zákonem (ZSPOD). Jak již krajský soud zdůraznil výše, že správní řízení „o prohlášení ohrožení dítěte a o přiznání zvláštní ochrany dítěti“, tedy „o stanovení dohledu nad dítětem“ ve smyslu § 6 ZSPOD, které návazně implikuje zařazení dítěte do základní evidence ochrany mládeže, tj. do evidence dětí uvedených v § 54 písm. a) ZSPOD, by mělo mít vždy formu řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD. Z obsahu správního spisu v nyní projednávaném případě nicméně není nikterak zřejmé, že by zařazení žalobců c) až e) do evidence dětí uvedených v § 54 písm. a) ZSPOD bylo žalovaným vedeno ve formě správního řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD, které by vyústilo v přijetí správního rozhodnutí, které by předně bylo doručováno žalobcům a proti kterému by se mohli případně bránit procesními prostředky ochrany. Krajskému soudu se jeví, že žalovaný zcela bezformálně (k podnětu) vyhodnotil sociální situaci nezl. žalobců c) až e) jako situaci zakládající ve smyslu § 6 ZSPOD kvalifikované ohrožení dítěte, a tedy prohlásil nezl. žalobce c) až e) za ohrožené ve smyslu § 6 ZSPOD. V návaznosti na to je zařadil do evidence ve smyslu § 54 ZSPOD a vedl k tomu příslušnou spisovou dokumentaci ve smyslu § 55 ZSPOD, konkrétně byla za tímto účelem žalovaným založena spisová dokumentace v rámci základní evidence ochrany mládeže vedená pod sp. zn. Pon 166/21 a následně pod sp. zn. Om 154/21. V rámci sociální ochrany a kontroly pak přistoupil k provedení výše zmíněných úkonů a opatření, přičemž je zřejmé, až v souvislosti s těmito úkony se žalobci dozvěděli o skutečnosti, že nezl. žalobci c) až e) byli zařazeni do evidence ohrožených dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a je k nim vedena spisová dokumentace dle § 55 ZSPOD, obsahující i citlivé údaje týkající se jejich soukromého a rodinného života. O včasné a efektivní ochraně proti takovému zásahu do jejich základních práv proto nelze v žádném případě hovořit. Takový postup žalovaného proto představuje dle krajského soudu nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.

43. Krajský soud se za dané situace věcně nezabýval dalšími žalobními námitkami, v nichž žalobci brojili proti procesnímu postupu a dílčím úkonům žalovaného, přístupu konkrétních zaměstnanců či namítanému nesprávnému úřednímu postupu v souvislosti s nahlížením žalobců do spisového materiálu, vedeného žalovaným pod sp. zn. Pon 166/21 a Om 154/21. Uvedené platí tím spíše, že posledně uvedené námitky jsou předmětem samostatné žaloby žalobců vedené u Krajského soudu v Brně pod sp. zn. 30 A 91/2022.
44. Nad rámec výše uvedeného krajský soud považuje za nezbytné zdůraznit, že rozhodnutí o nezákonnosti zásahu žalovaného, spočívající v zařazení a vedení nezl. žalobců c) až e) v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 ZSPOD, založil výhradně na skutečnosti, že správní řízení tomu předcházející bylo žalovaným vedeno zcela bezformálně, nikoliv ve formě řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD. Krajský soud se tedy nikterak nevyjádřil k správnosti postupu žalovaného, pokud jde o vyhodnocení sociální situace nezl. žalobců c) až e) jako situaci zakládající ve smyslu § 6 ZSPOD kvalifikované ohrožení dítěte, tj, zda byly věcně splněny podmínky pro prohlášení nezl. žalobců c) až e) za ohrožené děti ve smyslu § 6 ZSPOD, neboť již v samotném procesním postupu žalovaného shledal podstatné vady dosahující intenzity nezákonnosti, pro které bylo žalobě také vyhověno. S ohledem na tuto skutečnost krajský soud neshledal důvod pro nařízení jednání za účelem provedení výslechu zaměstnankyň žalovaného, neboť se jedná o důkazy nadbytečné, postrádající relevanci pro nyní projednávanou věc.

V. Závěr a náklady řízení

45. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud dospěl k závěru, že byly naplněny pojmové znaky nezákonného zásahu podle § 82 s. ř. s., neboť zařazení a vedení nezl. žalobců c) až e) v evidenci Odboru sociálních věcí na úseku sociálně-právní ochrany dětí ve smyslu § 6 ve spojení s § 54 a § 55 ZSPOD bylo vydáno v rozporu se zákonem, jelikož správní řízení tomu předcházející bylo vedeno zcela bezformálně, nikoliv ve formě řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD. Podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. tedy krajský soud určil, že žalovaným provedený zásah vůči žalobcům byl nezákonný.
46. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 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, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
47. Žalobcům přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v celkové výši 10 000 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 21. dubna 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu