



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **P. B.**

proti

žalovanému: **Městský úřad Boskovice**
sídlem Masarykovo náměstí 4/2, Boskovice

o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání rozhodnutí o žádostech žalobkyně o přiznání náhrady ušlého výdělku doručených žalovanému dne 24. 9. 2021 a 7. 10. 2021,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Předmětem sporu je, zda o žádostech žalobkyně o přiznání náhrady ušlého výdělku vzniklého v souvislosti s cestou na jednání orgánu sociálně-právní ochrany dětí („OSPOD“) při Městském úřadu v Boskovicích, resp. komise pro sociálně-právní ochranu dětí („Komise“), mělo být rozhodováno ve formě rozhodnutí.
2. Žalobkyně se dne 15. 9. 2021 zúčastnila jednání OSPOD a dne 29. 9. 2021 jednání komise pro sociálně-právní ochranu dětí, na která byla pozvána jako rodič. Po jednáních požádala žalovaného žádostmi doručenými dne 24. 9. 2021 a 7. 10. 2021 o proplacení ušlé mzdy ve výši 681 Kč a 378 Kč. Žádosti doložila potvrzení zaměstnavatele o výši ušlé mzdy.
3. Žalovaný žalobkyni přípis ze dne 24. 9. 2021, č. j. SMBO 19791/2021 a 11. 10. 2021, č. j. SMBO 20778/2021, sdělil, že jednání Komise se týkalo jejich dětí, tzn. že na něm žalobkyně, resp. její manžel, vystupovali v pozici rodiče. Náhrada mzdy přitom podle žalovaného náleží pouze osobám uvedeným v § 38 odst. 5 písm. c) až g) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí („ZSPOD“), nikoliv rodičům, kteří jsou zmíněni v § 38 odst. 5 písm. b) tohoto zákona. Podle žalovaného rodiče nárok na náhradu ušlého výdělku ani jízdních výdajů nárok nemají, neboť jsou povinni s orgánem sociálně-právní ochrany dětí spolupracovat a dostavovat se k jednání podle § 53 odst. 2 ZSPOD.
4. Dne 8. 2. 2022 uplatnila žalobkyně u Krajského úřadu Jihomoravského kraje opatření proti nečinnosti žalovaného a požadovala, aby jí byly náklady proplaceny, případně aby o nich bylo žalovaným rozhodnuto. Usneseními ze dne 7. 3. 2022, č. j. JMK 37155/2022 a č. j. 36881/2022, krajský úřad žádostem o uplatnění opatření proti nečinnosti nevyhověl. Odkázal na svoje dřívější písemnosti ze dne 4. 11. 2021 a 26. 1. 2022 a měl za to, že na jednání Komise jednali zástupci městského úřadu jako oprávněné úřední osoby, ale využili nástroje sociální práce, které jsou upraveny ZSPOD. Městský úřad, potažmo OSPOD, tak podle krajského úřadu nejednal v rámci správního řízení ani podle části IV. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, proto nebylo možné uplatnit požadavek na náhradu ušlé mzdy ani cestovních výdajů podle § 79 správního řádu.

II. Obsah žaloby

5. Dne 24. 10. 2022 podala žalobkyně u soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti.
6. Je přesvědčena, že dnem podáním žádostí byla zahájena správní řízení ve smyslu § 44 správního řádu. Jediným úkonem, který žalovaný v daných řízeních učinil, byly přípisy, jimiž žalovaný žalobkyni sdělil, že nemá nárok na náhradu ušlé mzdy. Z jejich textu je patrné, že žalovaný nemá v úmyslu vydat ve věci rozhodnutí. Bezvýsledné vyčerpání prostředků ochrany dokládá žádostmi o uplatnění opatření k nečinnosti, která podala k nadřízenému správnímu orgánu. Vyřízení žádosti o přiznání majetkového nároku formou rozhodnutí považuje za notorietu (§ 66 správního řádu).
7. Podle odborné literatury nelze vyjádření žalovaného považovat za adekvátní řešení situace. Vyjádření mohou být odborným podkladem pro rozhodnutí, ovšem nemohou ho nahradit. Proces, který žalovaný započal pod sp. zn. SMBO 19791/2021, resp. 20778/2021 nebyl řádně dokončen. Pro potvrzení svého názoru přiložila rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová o náhradě hotových výdajů ze dne 5. 5. 2014. Z něj je patrné, že správní orgány o obdobných žádostech běžně rozhodují formou rozhodnutí. Totéž plyne podle žalobkyně z judikatury Nejvyššího správního soudu.

8. Žalobkyně požaduje, aby soud uložil žalovanému povinnost rozhodnout o jejích žádostech o přiznání náhrady ušlé mzdy doručených žalovanému dne 24. 9. 2021 a 7. 10. 2021 do 30 dnů od právní moci rozsudku. Dále požaduje náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na argumentaci Krajského úřadu Jihomoravského kraje, podle něhož těžiště činností orgánu sociálně-právní ochrany dětí spočívá v ZSPOD. OSPOD jen ve výjimečných případech rozhoduje podle správního řádu v případech, kdy ZSPOD stanoví, že se rozhoduje podle tohoto zákona. Žalobkyně nerozlišuje, že správní řád se nevztahuje na veškerá jednání probíhající na obecních úřadech. Rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová, které žalobkyně připojila k podané žalobě, se týká rozhodování o náhradě hotových výdajů svědka v řízení o přestupku, tj. typově zcela jiného řízení.
10. Neobstojí ani argument, že pokud žalobkyně podala žádost k obecnímu úřadu, musí o její žádosti být rozhodnuto ve formě rozhodnutí. Zákon stanoví, která řízení lze zahájit na základě žádosti. Žádosti musí být uplatňován legitimní nárok. V předmětné situaci k užití správního řádu nedochází, neboť ZSDPO na něj neodkazuje a pravidla pro přiznání náhrady jízdních výdajů upravuje sám. OSPOD tedy neměl povinnost vydat na základě žádosti žalobkyně rozhodnutí podle správního řádu.
11. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

IV. Posouzení věci soudem

12. Žaloba byla podána včas, neboť byla podána do jednoho roku ode dne, kdy by marně uplynula lhůta stanovená zákonem pro vydání rozhodnutí (§ 80 odst. 1 s. ř. s.). Splněna byla i podmínka bezvysledného vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti (§ 79 s. ř. s.), neboť žádosti žalobkyně o uplatnění opatření proti nečinnosti z 8. 2. 2022 nevedly k vydání rozhodnutí ve věci. Přestože žalobkyně za žalovaného označila město Boskovice, domáhali se po žalovaném vydání rozhodnutí, je zřejmé, že žalovaným je správní orgán, tj. příslušný městský úřad. Soud proto označení žalovaného upravil v intencích § 79 odst. 2 s. ř. s.
13. Podmínky řízení tak byly splněny, proto soud přistoupil k věcnému posouzení žaloby.
14. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání za splnění podmínek § 51 odst. 1 s. ř. s.
15. Žaloba **není** důvodná.
16. Z § 79 odst. 1 s. ř. s. plyne, že *ten, kdo bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.*
17. Nečinnostní žaloba je prostředkem ochrany pouze tehdy, pokud je požadovaný akt, ohledně jehož vydání má být správní orgán nečinný, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 nebo osvědčením. Proti neaktivitě správního orgánu, která spočívá v něčem jiném, než je nevydávání rozhodnutí nebo osvědčení, naopak poskytuje ochranu zásahová žaloba (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 20).

18. Stěžejní otázkou projednávané věci je tak posouzení, zda OSPOD měl o nároku žalobkyně na náhradu ušlého výdělku rozhodnout ve formě správního rozhodnutí či nikoliv. Pro zodpovězení dané otázky je stěžejní určit, zda žalovaný vůči žalobkyni (resp. vůči jejím nezletilým dětem) činil kroky v rámci správního řízení nebo v rámci jiných procesních postupů podle správního řádu. Rozhodování o nároku účastníků na náhradu nákladů řízení je totiž podle § 79 správního řádu možné jen v běžícím správním řízení.
19. Podle § 79 správního řádu *náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování* (odstavec 1). *Rozhodnutí ve věci nákladů řízení může být ve výrokové části jiného rozhodnutí nebo může být vydáno samostatně; lze je vydat i v průběhu řízení. Rozhodnutí se oznamuje pouze osobám, jichž se týká* (odstavec 2). *Nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady* (odstavec 3).
20. V nynější věci OSPOD činil vůči žalobkyni kroky (předvolal ji, resp. jejího manžela na jednání OSPOD a Komise) v návaznosti na skutečnost, že její nezletilé děti prohlásil za ohrožené podle § 6 ZSPOD a zařadil je do evidence podle § 54 písm. a) ZSPOD.
21. 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 svěřením 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 podezřelí 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 požívajícími 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.“
22. 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.*“
23. Podle § 54 ZSPOD „*obecní úřad obce s rozšířenou působností vede evidenci dětí a) uvedených v § 6, b) kterým byl ustanoven opatrovníkem nebo poručníkem.*“
24. 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 nevydává 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.“

25. Posouzením, zda žalovaný postupoval při zařazení nezletilých dětí žalobkyně do evidence ohrožených dětí podle § 6 ZSPOD a do evidence podle § 54 písm. a) ZSPOD v souladu se zákonem, se zabýval zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 4. 2023, č. j. 29 A 91/20122-87.
26. V něm zdůraznil, že vymezení okruhu dětí jako ohrožených ve smyslu § 6 ZSPOD má význam pro postup orgánů sociálně-právní ochrany dětí při poskytování pomoci těmto dětem. Sociálně-právní ochrana dětí se totiž nezaměřuje na všechny děti, ale je aktivována pouze v případech zákonem vymezených. Ze systematiky ZSPOD soud dovodil, 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) ZSPOD].

27. Pokud příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí (zpravidla k podnětu třetích subjektů) na základě vyhodnocení sociální situace nezletilého dítěte a jeho rodiny podle § 10 odst. 3 písm. c) ZSPOD 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, prohlásí dotčené dítěte za ohrožené ve smyslu § 6 ZSPOD. Samotné prohlášení dítěte za ohrožené ve smyslu § 6 ZSPOD představuje správní akt (nejde-li o výjimky „prohlášení ohrožení dítěte ze zákona“), přičemž z hlediska obsahového je na tento akt třeba klást určité požadavky. Ze spisové dokumentace (tedy především ze záznamu o vyhodnocení situace dítěte a jeho rodiny, resp. z odůvodnění rozhodnutí o uložení správního dohledu) by mělo být zřejmé, v čem 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). 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). 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. Správní akt prohlášení dítěte za ohrožené, který je současně i aktem „*zařazení dítěte do evidence podle § 54 písm. a)*“, by podle komentářové literatury měl 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“. Dotčené osoby totiž musí mít možnost bránit se proti významným důsledkům předmětného aktu a rozporovat důvody zařazení do evidence dle § 6 ZSPOD. Zdejší soud proto v rozsudku č. j. 29 A 91/20122-87 dovodil, že o zařazení dítěte do evidence dětí uvedených v § 54 písm. a) ZSPOD by mělo být vedeno správní řízení, které by mělo formu správního řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD (viz zejm. bod 34 rozsudku). V bodě 37 citovaného rozsudku soud uzavřel, že „*správní řízení „o prohlášení ohrožení dítěte a o přiznání zvláštní ochrany dítěti“, tedy „správní řízení 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.*“ Vzhledem k tomu, že žalovaný prohlásil nezletilé děti žalobkyně za ohrožené podle § 6 ZSPOD a zařadil je do evidence podle § 54 ZSPOD, aniž by tak učinil v rámci řízení o stanovení správního dohledu nad dítětem podle § 13 odst. 1 ZSPOD, dopustil se podle soudu nezákonného zásahu (viz body 44-45 rozsudku).

28. Z výše popsaných východisek soud vycházel i v nynější věci. Ze správního spisu je zřejmé, že na základě podnětu fyzické osoby z 26. 8. 2021 zahájil OSPOD úkony směřující k vyhodnocení sociální situace nezletilých dětí žalobkyně podle § 10 odst. 3 ZSPOD. Dokumentace těchto postupů žalovaného (mj. zápis z jednání OSPOD dne 15. 9. 2021) je obsažena ve spisovém materiálu Pon 166/21. Následně úředním záznamem ze dne 24. 9. 2021 OSPOD vyhodnotil nezletilé děti žalobkyně jako děti ohrožené ve smyslu § 6 ZSPOD, v důsledku čehož založil novou spisovou dokumentaci Om 154/21, v rámci níž ve věci činil další úkony (součástí spisu Om 154/21 je mj. zápis z jednání Komise ze dne 29. 9. 2021). Z žalovaným předloženého spisu je dále zřejmé, že ve věci nebylo zahájeno žádné správní řízení podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD o stanovení dohledu. Veškeré úkony žalovaného směřující k prověření situace nezletilých dětí žalobkyně byly činěny mimo běžící správní řízení (shodně viz rozsudek č. j. 29 A 91/2022-87).
29. Nebylo-li ve věci vedeno správní řízení, nelze z povahy věci po správním orgánu požadovat náhradu nákladů takového řízení, neboť náklady žádného „řízení“ žalobkyni z povahy věci vzniknout nemohly. Povinnost nahradit náklady řízení plynoucí z § 79 správního řádu je totiž pojmově spjata s existencí správního řízení. V nynějším případě k prohlášení dětí žalobkyně za ohrožené podle § 6 ZSPOD a k jejich zařazení do evidence podle § 54 písm. a) ZSPOD došlo mimo správní řízení. V době jejich faktického provedení neměly tyto úkony bezprostřední vazbu na žádné konkrétní správní řízení, proto o žádostech žalobkyně, kterými požaduje náhradu ušlého výdělku spojeného s těmito úkony správního orgánu učiněnými mimo správní řízení, nemůže být rozhodováno formou rozhodnutí ve smyslu § 79 odst. 2 správního řádu (přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2011, č. j. 7 As 20/2011-95).
30. Lze doplnit, že tento závěr platí v případě, že správní řízení žalovaným zahájeno nebylo, přestože správně zahájeno být mělo, neboť úkony spočívající v prohlášení dítěte za ohrožené dle § 6 ZSPOD a zapsání do evidence podle § 54 ZSPOD mohly být činěny jen v rámci správního řízení o stanovení správního dohledu podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD (jak by vyplývalo ze závěrů rozsudku č. j. 29 A 91/2022-87 pro úkony činěné po 24. 9. 2021). Stejný závěr by však bylo nutné učinit rovněž za situace, že by nakonec převládl názor, že vzhledem k tomu, že ZSPOD výslovně nestanoví, že by úkony spočívající v prohlášení dítěte za ohrožené dle § 6 ZSPOD a zapsání do evidence podle § 54 ZSPOD musely být činěny pouze v rámci správního řízení podle § 13 odst. 1 písm. b) ZSPOD, lze tyto úkony provádět i mimo běžící správní řízení v rámci postupu správního orgánu před zahájením řízení dle § 137 odst. 1 správního řádu. V takovém případě by přezkum zákonnosti postupu správních orgánů byl zajištěn žalobou proti nezákonnému zásahu dle § 82 s. ř. s. (viz bod 17 rozsudku). Pro nynější věc je totiž stěžejní, že žádné správní řízení, jehož výstup by byl přezkoumatelný ve správním soudnictví (viz přiměřeně i usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2021, č. j. 30 A 82/2021-43, bod 12), fakticky zahájeno a vedeno nebylo, proto o nárocích žalobkyně na náhradu ušlého výdělku vzniklého v souvislosti s postupy žalovaného před zahájením řízení nebylo možné vydat rozhodnutí ve smyslu § 79 odst. 2 správního řádu.
31. Soud dodává, že v nynější věci rovněž zvažoval, zda nebylo na místě poučit žalobkyni o možnosti změny typu žaloby z žaloby nečinnosti na žalobu zásahovou. Dospěl však k závěru, že nikoliv. Taková poučovací povinnost soudu by totiž přicházela v úvahu pouze tehdy, pokud by nesprávná volba žalobního typu vedla k odmítnutí žaloby bez jejího věcného projednání. Pouze v takovém případě by žalobkyně měla být poučena o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem

přezkoumány, a měla by být vyzvána, aby tomu přizpůsobila obsah žaloby (shodně viz bod 35 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, ve věci *EUROVIA*, nebo nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18). V nynějším případě však byla nečinnostní žaloba věcně projednatelná (soud hodnotil důvodnost žalobních námitek, tj. zda žalovaný byl povinen rozhodnout o žádostech žalobkyně o náhradu ušlého výdělku formou rozhodnutí či nikoliv) a z jejího obsahu bylo rovněž patrné, že pro žalobkyně je klíčová právě otázka, jakou formou měl žalovaný o žádostech rozhodnout, nikoliv otázka správnosti posouzení jejího nároku. Žalobkyně se v podané žalobě nevymezovala vůči tomu, že její žádosti nebyly shledány oprávněné, ale domáhala se toliko vydání rozhodnutí o žádostech s odkazem na § 79 správního řádu. Tomu však s ohledem na výše uvedené (zejm. body 28-30 rozsudku) nelze vyhovět.

32. Závěrem lze nicméně doplnit, že pokud by žalobkyně se způsobem vyřízení předmětných žádostí žalovaným nesouhlasila, byla by oprávněna podat proti způsobu vyřízení jeho žádostí žalovaným žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (při splnění podmínek řízení pro daný žalobní typ).

V. Závěr a náklady řízení

33. Soud tak na základě všech výše uvedených skutečností neshledal žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
34. Návrh žalobkyně na provedení důkazu rozhodnutím Městského úřadu Česká Třebová ze dne 5. 5. 2014, č. j. 2035/2014/DOP/LAD/SPŘ/54-19, o náhradě svědeckého ve věci řízení o přestupku soud neprováděl, neboť pro nyní posuzovanou věc nemohl být tento důkaz relevantní. Stěžejní otázkou řešené věci bylo určit, zda postup OSPOD byl činěn v rámci správního řízení či nikoliv. Pro dané hodnocení bylo bezpředmětné, že jiný správní orgán o náhradě cestovních nákladů svědka rozhodl v rámci přestupkového řízení formou rozhodnutí. Ostatní důkazní návrhy zmiňované žalobkyní byly součástí předloženého správního spisu.
35. 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. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. května 2023

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu