

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Rutsche v právní věci žalobce: **Fond ohrožených dětí,** občanské sdružení, se sídlem Na Poříčí 6, Praha 1, zastoupen JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2008, č.j. 2007/85295-21, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2011, č. j. 9 Ca 432/2008 - 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace průběhu řízení a postup správních orgánů ve věci

1) Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2011, č. j. 9 Ca 432/2008 – 72 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2008, č.j. 2007/85295-21 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 16. 11. 2007, č.j. SVZ/8305/07 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a uložil stěžovateli pokutu ve výši 80 000 Kč za správní delikt neoprávněného zprostředkování

osvojení nebo pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů.

2) Prvostupňové rozhodnutí

Rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru sociálních věcí a zdravotnictví (dále jen „prvostupňový orgán“) byla stěžovateli uložena v souladu s ustanoveními § 59f odst. 2 písm. b) a § 59f odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb. pokuta ve výši 160 000 Kč za správní delikt neoprávněného zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče, kterou byl povinen uhradit do 15 dnů ode dne právní moci prvostupňového rozhodnutí. Dále stěžovateli byla uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že stěžovatel se uvedeného správního deliktu dopustil tím, že v případě M. K. byli stěžovatelem vybráni manželé H. jako osoby vhodné stát se osvojiteli v té době ještě nenarozeného dítěte M. K., a současně bylo stěžovatelem zajištěno v první polovině roku 2007 osobní seznámení s M. K., a dále tím, že v případě manželů Š. vybraných stěžovatelem za osoby vhodné stát se osvojiteli v té době nenarozeného dítěte paní P., bylo stěžovatelem zajištěno v první polovině roku 2007 osobní seznámení s paní P. Pokuta byla stěžovateli uložena podle ustanovení § 59f odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb. a v souladu s hledisky pro určení výše pokuty uvedenými v § 59l odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., a to v horní polovině jejího rozpětí. K výši pokuty prvostupňový orgán uvedl, že byla odůvodněna především závažností zjištěného protiprávního jednání směřujícího proti zájmu chráněnému zákonem č. 359/1999 Sb., kterým je ochrana práv dětí na příznivý vývoj a řádnou výchovu a ochrana jejich oprávněných zájmů a zabránění zprostředkování náhradní rodinné péče mimo rámec zákona č. 359/1999 Sb.

3) Napadené rozhodnutí

Žalovaný v napadeném rozhodnutí změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 80 000 Kč za správní delikt neoprávněného zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., kterého se stěžovatel dopustil ve vztahu k dceři paní M. K., nezl. A., nar. X tím, že v únoru 2007 zprostředkoval v plzeňské pobočce stěžovatele setkání paní M. K., nar. X, bytem S. 1, P., se zájemci o osvojení manžely M. a J. H., oba bytem M. B. 131, za účelem zajištění souhlasu paní M. K. s osvojením jejího dítěte manžely H. a za účelem dohody o předání dítěte paní M. K. po jeho narození do péče manželů H., a dále tím, že v období druhé poloviny března 2007 před narozením dítěte paní K. a po narození nezl. A. dne X v nemocnici v Rakovníku zprostředkovával převzetí dítěte.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný v prvé řadě konstatoval, že prvostupňovým orgánem byl spolehlivě a úplně zjištěn skutkový stav věci. Nebylo třeba dále doplňovat provedené dokazování a při posuzování odvolání bylo možné vycházet ze skutkového stavu zjištěného v řízení před prvostupňovým orgánem. Za klíčové podklady pro vydání rozhodnutí žalovaný považoval důkazy provedené svědeckými výpověďmi paní M. K., manželů M. a J. H., manželů D. a J. Š., J. Š1. a M. M. a L. T. Provedeným dokazováním byly zjištěny následující skutečnosti: Pracovnice stěžovatele

paní M. a paní T. zprostředkovaly v únoru 2007 schůzku paní K. s manžely H. Mezi paní K. a zájemci o osvojení jejího dítěte bylo dojednáno, že k usnadnění procesu osvojení bude souhlasným prohlášením určeno otcovství pana H. k dosud nenarozenému dítěti paní K., k čemuž došlo na matrice Úřadu městského obvodu Plzeň 3. Ve druhé polovině března 2007 pracovnice stěžovatele paní M. zajistila paní K. nástup do porodnice v Rakovníku, kde mělo po narození dítěte paní K. dojít k předání do péče manželů H. K předání dítěte z porodnice do péče manželů H. posléze nedošlo, neboť paní K. si rozmyslela svůj záměr dát dceru do osvojení a sama převzala nezl. A. z porodnice v Rakovníku do své péče. Paní K. následně podala k Okresnímu soudu Plzeň-město žalobu na popření otcovství pana H. k nezl. A., přičemž pan H. s popřením svého otcovství k dítěti souhlasil s odůvodněním, že k souhlasnému prohlášení o určení otcovství přistoupil pouze pro usnadnění osvojení dítěte. Obdobně tomu bylo i v případě paní P. a manželů Š., kde bylo spolehlivě zjištěno, že plzeňská pobočka stěžovatele zprostředkovala osobní seznámení a setkání zájemců o osvojení manželů Š. s paní P., k němuž došlo v 1. polovině roku 2007 v jedné z plzeňských restaurací za přítomnosti pracovnice stěžovatele paní M. Manželé Š. však po schůzce od záměru osvojit dítě ustoupili.

Žalovaný při právním posouzení jednání stěžovatele aplikoval relevantní právní úpravu v zákoně č. 359/1999 Sb. a v zákoně o rodině, přičemž zejména zohlednil zákonnou úpravu podmínek pro osvojení dítěte, včetně úpravy tzv. přímého osvojení, a úpravou zprostředkování osvojení. Žalovaný rozebral pojmové znaky tzv. přímého osvojení (tzn. osvojení s adresným souhlasem rodičů ve vztahu k určitým zájemcům o osvojení dítěte), jehož podstatou je, že rodič vybírá náhradního rodiče pro své dítě, které nechce nebo nemůže sám vychovávat. Žalovaný citoval ustanovení § 19a odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb., které upravuje rozsah pojmu „zprostředkování náhradní rodinné péče“. Do rozsahu tohoto pojmu spadá i výběr určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem nebo pěstounem určitého dítěte, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává, a zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou. Tuto činnost však mohou vykonávat pouze příslušné orgány sociálně právní ochrany dětí, přičemž všem ostatním osobám je v ustanovení § 19a odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb. zakázána. Porušení tohoto zákazu může být sankcionováno uložením pokuty až do výše 200 000 Kč. Tímto způsobem je podle názoru žalovaného vyjádřena „nepřenosná odpovědnost státu za zprostředkování náhradní rodinné péče (čl. 20 Úmluvy o právech dítěte). Činnost stěžovatele jako pověřené osoby k výkonu sociálně-právní ochrany dětí může v souladu s § 48 zákona č. 359/1999 Sb. spočívat ve vyhledávání vhodných osvojitelů a dětí vyžadujících náhradní rodinnou péči, případně v dávání podnětů orgánům sociálně-právní ochrany dětí stran těchto vytipovaných žadatelů. Žalovaný se zásadně neztotožnil s argumenty stěžovatele, že zprostředkování osvojení orgány sociálně-právní ochrany dětí je možné pouze u dětí, u nichž rodiče udělili tzv. „blanketový souhlas“ k osvojení dítěte předem, anebo u dětí, u nichž soud rozhodl, že není třeba souhlasu rodičů k osvojení z důvodu splnění zákonných podmínek nezájmu rodičů o dítě. V ustanovení § 20 odst. 3 písm. a) zákona č. 359/1999 Sb. je vyloučeno provádění zprostředkování osvojení v případě, že rodiče dali souhlas k osvojení dítěte předem ve vztahu k určitým osvojitelům nebo podal-li návrh na osvojení manžel rodiče dítěte nebo pozůstalý manžel po rodiči nebo osvojiteli dítěte. Tento stav je právním důsledkem toho, že adresný souhlas k osvojení byl již rodiči udělen, což je naopak třeba odlišit od situace, ve které rodiče udělení adresného souhlasu k osvojení teprve zvažují. Kromě výše popsaného negativního vymezení případů, kdy se

podle § 20 odst. 3 písm. a) zákona č. 359/1999 Sb. neprovádí zprostředkování osvojení, neobsahuje zákon č. 359/1999 Sb. žádné bližší pozitivní vymezení okruhu dětí, u nichž se zprostředkování osvojení provádí. Jelikož ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb. zakotvuje osobní působnost sociálně-právní ochrany dětí tak, že se sociálně-právní ochrana poskytuje všem dětem, které splňují stanovené podmínky, lze dovodit, že orgány sociálně-právní ochrany dětí mohou zajišťovat zprostředkování osvojení pro všechny děti splňující podmínku pobytu na území ČR, pokud tyto děti nemohou být v péči svých rodičů a není pro ně vhodnější jiná forma náhradní péče, s výjimkou situací, ve kterých nelze provádět zprostředkování osvojení podle citovaného § 20 odst. 3 písm. a) zákona č. 359/1999 Sb. Na základě § 21 odst. 1 a 4 zákona č. 359/1999 Sb. je obecním úřadům obcí s rozšířenou působností uložena povinnost vyhledávat děti vhodné k osvojení a vést o těchto dětech spisovou dokumentaci. Žalovaný tedy shrnul, že i v případě dětí, k nimž rodiče chtějí udělit adresný souhlas k osvojení ve vztahu k určitým osvojitelům a chtějí osobně znát budoucí osvojitele svého dítěte, nebrání v žádném případě tomu, aby i za těchto okolností bylo osvojení zprostředkováno orgány sociálně-právní ochrany dětí. Žalovaný k tomu rovněž dodal, že toto není možno směšovat s institutem tzv. předadopční péče, o níž rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností ve správním řízení tehdy, je-li dítě na základě rozhodnutí soudu nebo z vůle rodičů v ústavním zařízení nebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

Stran interpretace ustanovení § 19 odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. žalovaný uvedl, že argumentaci stěžovatele je nutno odmítnout za použití metody teleologického výkladu. Zprostředkování kontaktu mezi rodičem dítěte a zájemci o osvojení ze strany třetí osoby nejsou automaticky splněné podmínky k osvojení dítěte, neboť rodič dítěte může odmítnout udělení souhlasu k osvojení a ve výsledku tak na základě tohoto kontaktu nemusí k osvojení dítěte vůbec dojít. Výběr osvojitele však ani v těchto situacích neprovádí výhradně rodič dítěte. Jestliže stěžovatel realizoval v posuzovaných případech kontakt mezi rodičem dítěte a určitými žadateli o osvojení, realizoval zároveň i výběr konkrétních osvojitelů pro dítě, jelikož postavil rodiče před rozhodnutí, zda udělí či neudělí souhlas k osvojení dítěte žadateli vybranými stěžovatelem, čímž omezil rozhodování rodiče pouze na takto určené osvojitele. Jednalo se tudíž o značně odlišnou situaci, než kdyby rodič zcela samostatně podle své vlastní úvahy vybíral nejvhodnější osvojitele pro své dítě z množiny všech potenciálních žadatelů o osvojení. V okamžiku, kdy se matky dosud nenarozených dětí seznámily se zájemci o osvojení jejich dítěte, neprováděly již výběr z širšího okruhu žadatelů o osvojení, ale rozhodovaly se pouze o tom, zda budou souhlasit s osvojením dítěte žadateli, které pro jejich dítě stěžovatel vybral ze své evidence žadatelů o osvojení.

Z vyjádření pracovnic stěžovatele paní M. a paní T. podaných v rámci jejich svědeckých výpovědí vyplývá, že stěžovatel vede evidenci žadatelů o osvojení a spisovou dokumentaci o těchto žadatelích. Stěžovatel zařazuje do své evidence žadatele o osvojení, kteří byli krajským úřadem zařazeni do evidence žadatelů o zprostředkování náhradní rodinné péče a žadatelé předkládají stěžovateli doklad o absolvování přípravy k přijetí dítěte do rodiny a rozhodnutí krajského úřadu o zařazení žadatelů do evidence. Ke kritériím výběru osvojitelů pro konkrétní dítě paní T. sdělila, že stěžovatel vybírá rodinu, která není ze stejného města jako biologická matka dítěte, přičemž respektuje přání matky a její představu o tom, kdo by měl její dítě vychovávat, včetně toho, zda se má jednat o bezdětnou rodinu nebo rodinu, kde již dítě je. Dále stěžovatel při výběru zohledňuje osobnostní nastavení a možné zdravotní riziko u dítěte. Výběr osvojitelů

provádí centrála stěžovatele v Praze. Podnět ke zprostředkování osvojení žalovaným podává stěžovatel pouze v případě tzv. právně volných dětí, které jsou v evidenci žalovaného, zatímco v případě tzv. přímého osvojení provádí výběr osvojitelů pro účely udělení adresného souhlasu rodičů k osvojení samotný stěžovatel. K podmínce osobního seznámení dítěte s žadatelem o osvojení je zřejmé, že k tomuto seznámení nemůže dojít v okamžiku, kdy se jedná o dítě teprve počaté a dosud nenarozené. Žalovaný k tomu uvedl, že nelze na druhou stranu zpochybnit, že účelem celého postupu zprostředkování kontaktu mezi rodičem nenarozeného dítěte a zájemci o osvojení je dosáhnout toho, aby po narození dítěte došlo rovněž k osobnímu kontaktu mezi dítětem a žadateli o osvojení a následně rovněž k osvojení tohoto dítěte. Bez osobního seznámení rodiče dítěte se zájemci o osvojení v posuzovaných případech nemohlo dojít k následnému osobnímu seznámení dítěte s žadateli o osvojení, a proto postup pracovníků stěžovatele je možno podřadit pod zákonnou definici „zajištění osobního seznámení se dítěte s fyzickou osobou vhodnou stát se osvojitelem určitého dítěte“ ve smyslu § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. Nelze se ztotožnit ani s výkladem, že ve vztahu k dosud nenarozenému dítěti nemůže být fakticky zprostředkováno osvojení, jelikož se ještě nejedná o určité dítě, pro které je třeba zprostředkovat osvojení. Dítě totiž může být zařazeno do evidence dětí vhodných ke zprostředkování osvojení až po svém narození. Z toho důvodu lze dospět k závěru, že zprostředkování kontaktu mezi rodičem počatého dítěte a zájemci o osvojení může vést k zajištění osobního seznámení se dítěte s vybranými žadateli o osvojení a následnému zprostředkování osvojení určitého dítěte po jeho narození. Protiprávnost jednání pracovníků stěžovatele při zprostředkování osvojení nelze vyvrátit ani argumentem, že není možné hovořit o zprostředkování osvojení v případě, kdy výsledkem zprostředkovaného kontaktu mezi rodiči a zájemci o osvojení nebylo udělení souhlasu k osvojení, ale dohoda o určení otcovství souhlasným prohlášením matky dítěte a muže – žadatele o osvojení, na jehož základě byl jako otec dítěte určen právě tento žadatel o osvojení. Takový postup byl zaznamenán právě v posuzovaném případě zprostředkování mezi paní K. a žadateli o osvojení (manželi H.). Žalovaný dospěl k závěru, že skutečným účelem dohody o určení otcovství k dítěti formou souhlasného prohlášení nebylo primárně vyřešit statusové poměry dítěte a otázku otcovství, nýbrž především vytvořit právní předpoklady pro snazší osvojení dítěte žadatelem o osvojení a po narození dítěte usnadnit jeho převzetí do péče žadatelů o osvojení, což potvrdily i svědecké výpovědi paní K. a manželů H. Rovněž i pracovnice stěžovatele paní M. vypověděla, že na zprostředkované schůzce sama informovala matku a žadatele o osvojení o možnosti přiznání otcovství žadatele o osvojení ve vztahu k nenarozenému dítěti, přičemž paní K. i pan H. s touto variantou souhlasili z důvodu urychlení procesu osvojení. Paní T. ve své výpovědi rovněž potvrdila, že se ze strany pracovníků stěžovatele nejedná o ojedinělou praxi.

Z uvedených důvodů žalovaný dospěl k závěru, že v případě paní K. a manželů H. i v případě paní P. a manželů Š. byla jednáním stěžovatele naplněna skutková podstata správního deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb. Podle žalovaného je nepřípustné, aby nestátní subjekty pověřené k výkonu sociálně-právní ochrany dětí vytvářely paralelní systém zprostředkování náhradní rodinné péče. Zákon naopak předpokládá jejich spolupráci s orgány sociálně-právní ochrany dětí při hledání vhodné osvojitelské nebo pěstounské rodiny pro děti, které potřebují náhradní rodinnou péči. Stěžovatel však vede vlastní evidenci žadatelů o osvojení a z ní vybírá vhodné osvojitele pro konkrétní děti, jejichž

rodiče jsou v kontaktu se stěžovatelem a kteří hodlají dát souhlas k osvojení svého dítěte. Ačkoliv shromážděné podklady podle žalovaného svědčí o tom, že zprostředkování osvojení je stěžovatelem prováděno pouze v případech tzv. přímého osvojení, dochází ke zprostředkování udělení adresného souhlasu rodiče k osvojení jeho dítěte konkrétními osvojiteli, dostává se tímto činnost stěžovatele do příkrého rozporu se zákonem upravenými pravidly zprostředkování náhradní rodinné péče. Stěžovatel svým jednáním fungování systému zprostředkování náhradní rodinné péče vážně narušuje, neboť zprostředkovává osvojení mezi žadateli o osvojení a dětmi, u kterých by měly podle zákona provádět zprostředkování osvojení orgány sociálně-právní ochrany dětí včetně výběru vhodné rodiny. Stěžovatel tak zasahuje do výlučné pravomoci orgánů sociálně-právní ochrany dětí při zprostředkování náhradní rodinné péče způsobem, který zákon nedovoluje. Vedle případu manželů H. a manželů Š., které byly zdokumentovány v řízení vedeném žalovaným, se přitom podle svědecké výpovědi paní T. jedná ročně řádově o desítky případů, ve kterých se žadatelé o osvojení obrací na stěžovatele se žádostí o zprostředkování osvojení. Žalovaný znovu zdůraznil, že v souladu se zákonem i pověřením stěžovatele k výkonu sociálně-právní ochrany dětí je pouze poradenská činnost v souvislosti s řešením výchovy dítěte a o možnostech svěření dítěte do náhradní rodinné péče, jakož i podávání podnětů orgánům sociálně-právní ochrany dětí ke zprostředkování osvojení ve vztahu k určitému dítěti, avšak zprostředkování seznámení rodičů s žadateli o osvojení za účelem udělení souhlasu k osvojení, jakož i zprostředkování předání dítěte do péče žadatelů o osvojení a další aktivity stěžovatele jsou již za hranicí pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí.

Stran výše pokuty žalovaný uvedl, že odpovídá zákonným kritériím vymezeným v § 59 odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb., podle něhož při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Vysoká závažnost správního deliktu spočívá především v tom, že výběrem osvojitelů pro konkrétní dítě mimo zákonný systém zprostředkování osvojení může být zásadním způsobem ohrožen příznivý vývoj dítěte a jeho řádná výchova. Obcházení pravidel pro zprostředkování osvojení může vést ve výsledku k selhání osvojení a k tomu, že osvojení dítěte nesplní v konkrétním případě zákonný účel, tj. být ku prospěchu dítěte. V posuzovaných případech manželů H. a manželů Š. tyto nepříznivé následky nedovoleného zprostředkování osvojení nakonec nenastaly, jelikož k osvojení dětí paní K. a paní P. stěžovatelem vybranými žadateli nedošlo. Nicméně v případě manželů H. již proces zprostředkování osvojení dospěl až do fáze, kdy došlo k určení otcovství žadatele o osvojení dítěte a kdy po narození dítěte byli žadatelé připraveni převzít dítě do své péče. Tím již došlo ke značnému stupni ohrožení zákonem chráněného zájmu, k čemuž bylo nutné při stanovení výše pokuty také přihlédnout. Přitěžující okolnost z hlediska určení výše pokuty představoval dále způsob, jakým pracovnice stěžovatele paní M. vyvíjela nátlak na paní K. poté, kdy se paní K. rozhodla odstoupit od úmyslu předat svou dceru do osvojení a ponechat si ji ve své péči. Svědectvím paní K. a její sestry paní Š1. bylo doloženo, že paní M. se v citlivém období krátce po porodu nezl. A. snažila paní K. přesvědčit k tomu, že osvojení je pro její dítě vhodnějším řešením. Stěžovatel zde v osobě paní M. zcela selhal v roli poskytování pomoci rodiči dítěte v tom směru, aby rodič byl schopen zvládnout péči o dítě a řešit problémy spojené s výchovou dítěte, čímž byla porušena práva rodičů uvedená v čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a čl. 32 odst. 4 Listiny. Žalovaný navíc považoval za prokázané, že postup

stěžovatele v posuzovaných případech zprostředkování osvojení nebyl založen na individuálním pochybení konkrétních pracovníků stěžovatele, nýbrž vycházel ze stěžovatelovy ustálené praxe.

Z uvedených důvodů nebylo odůvodněné uložit pokutu na úrovni nejvyšší zákonem stanovené částky 200 000 Kč a žalovaný tedy přistoupil ke snížení pokuty, neboť k řešení případu zprostředkování kontaktu mezi paní P. a manžely Š. nebyla založena místní příslušnost prvostupňového orgánu, který tak neměl tento případ zohledňovat při svém rozhodování o postihu za správní delikt neoprávněného zprostředkování osvojení. Proto bylo možno rozhodovat pouze o postihu za jeden delikt, z čehož vyplynulo snížení uložené pokuty na polovinu. Žalovaný rovněž změnil prvostupňové rozhodnutí co do popisu skutku, který zahrnul do výroku rozhodnutí.

II. Obsah žaloby

V žalobě proti napadenému rozhodnutí, v níž stěžovatel napadl i prvostupňové rozhodnutí, zejména tvrdil, že oba správní orgány věc po právní a skutkové stránce nesprávně posoudily a na zjištěný skutkový stav chybně aplikovaly relevantní právní úpravu. Správní orgány dále překročily meze správního uvážení a příslušná zákonná ustanovení zneužily k tíži a újmě žalobce, přičemž navíc došlo ke změně jejich správní praxe. Žalovaný dále nehodnotil činnosti, které byly stěžovateli povoleny, a nezohlednil tak sociálně-právní ochranu dětí včetně Úmluvy o právech dítěte a Evropské úmluvy o osvojení. Prvostupňový orgán porušil obecná ustanovení o správním řízení a žalovaný dopustil, aby v důsledku porušení ustanovení o vyloučení z projednávání a rozhodování věci bylo vydáno pravomocné rozhodnutí.

K těmto žalobním bodům stěžovatel uvedl, že je třeba vycházet z výkladu § 19a zákona č. 359/1999 Sb., podle něhož je zprostředkování osvojení a pěstounské péče vyhrazeno pouze přesně vymezeným orgánům sociálně-právní ochrany dětí. Podle stěžovatele je tedy zakázáno zprostředkování osvojení spočívající „ve výběru určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem nebo pěstounem určitého dítěte, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává, a v zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou“. Stěžovatel dále uvedl, že popis skutku, za nějž byl pokutován, byl vytržen z kontextu celého procesu sociálně-právní ochrany dětí, kterou stěžovatel prováděl v dané věci. Stěžovatel zejména poukázal na rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 5. 2001, č.j. 24408/2000, na základě něhož je mj. pověřen i k vyhledávání fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny a jejich oznamování okresnímu úřadu. Stěžovatel dále poukázal na to, že se na něho obrátila dne 27. 1. 2007 paní M. K. s žádostí o pomoc při adopci z důvodů své tíživé situace, přičemž uvedla, že nemá o své budoucí dítě zájem, na jeho výživu a péči nemá peníze. Současně prohlásila, že chce znát budoucí rodinu svého dítěte, které hodlá dát k přímému osvojení. Stěžovatel poskytl paní K. právní pomoc směřující k tomu, aby budoucímu dítěti byla zajištěna sociálně-právní ochrana. Stěžovatel umožnil setkání manželů H., vedených v jeho evidenci osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny, s paní K. ve svých prostorách dne 27. 2. 2007. Poté paní K. dala přímý souhlas k osvojení dítěte předem určeným osvojitelům, konkrétně manželům H. Ve snaze urychlit příslušné administrativní postupy při „přímém“ osvojení dítěte, které se mělo

v budoucnu narodit, se paní M. K. a J. H. sami o své vůli rozhodli a učinili v polovině března 2007 prohlášení o uznání otcovství před matričním úřadem Úřadu městského obvodu Plzeň 3, a to bez jakékoliv asistence ze strany stěžovatele. Stěžovatel tedy neseznamoval nezletilou A., nar. X, s manžely H. Matka dítěte M. K. již v době před narozením své dcery manžele H. znala a zamýšlela, aby se tito stali budoucími osvojiteli jejího dítěte. Žalovaný nesprávně dovodil, že účastí stěžovatele při seznámení M. K. s manželi H. došlo zároveň k seznámení v budoucnosti narozeného dítěte (nascitura) s osvojiteli. Takový výklad stěžovatel považoval za absurdní, což podpořil argumenty vyplývajícími z analýzy jednotlivých výkladových metod aplikovaných na předmětné ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. Podle stěžovatele nelze dovodit, že by právní úprava jakýmkoliv způsobem zakazovala setkávání či seznamování těhotné matky s jinými osobami.

K námitce překročení mezí správního uvážení a změně správní praxe stěžovatel uvedl, že každým rokem předkládá žalovanému svou Zprávu o činnosti, k níž přikládá i Zpravodaj Fondu ohrožených dětí. Z těchto dokumentů je zřejmá jeho činnost, mj. i v oblasti tzv. přímého osvojení dětí. Žalovaný je tedy dlouhodobě informován o činnosti stěžovatele, avšak najednou svou ustálenou praxi změnil a označil činnost stěžovatele za nezákonnou, pro což ovšem nebyly podle názoru stěžovatele žádné důvody. Stěžovatel kromě výše uvedeného ještě zdůraznil, že manželé H. nebyli žádné nahodile vybrané osoby, nýbrž se jednalo o osoby vybrané pro osvojení státem, resp. orgány sociálně-právní ochrany dětí. Manželé H. byli tedy státem prověření a proškolení jako vhodní osvojitelé. Stěžovatel si není vědom žádného pochybení, pokud poskytoval poradenskou činnost ve věci sociálně-právní ochrany dítěte, neboť v rámci poskytovaného poradenství nijak nenabádal a nenaváděl k účelovému jednání spočívajícím v prohlášení otcovství před matrikou. Ani skutečnost, že matka dítěte M. K. si nakonec přímou adopci rozmyslela, nemůže z dovoleného jednání stěžovatele učinit jednání zakázané. Za pochybení ze své strany stěžovatel nepovažuje ani jednání své zaměstnankyně paní M., která zjišťovala u paní M. K. podmínky budoucí výchovy narozeného dítěte poté, co se matka rozhodla dítě k adopci nepředat. Konečně stěžovatel namítl i porušení právní úpravy správního řízení, neboť správní řízení navázalo na kontrolu provedenou zaměstnanci prvostupňového orgánu, jíž byl přítomen i Mgr. F. Z., který měl v době od 20. 9. 2002 do 19. 12. 2002 pracovní poměr u stěžovatele, jenž byl zrušen ještě ve zkušební době. Stěžovatel tedy namítl podjatost této úřední osoby, která podle jeho mínění ovlivnila celé správní řízení a jeho výsledek.

III. Napadený rozsudek

1) Procesní postup městského soudu

O žalobě rozhodl městský soud napadeným rozsudkem, jímž žalobu zamítl a účastníkům nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení. V řízení bylo nařízeno i jednání, při němž však krajský soud neopakoval důkazy provedené správními orgány a rozhodl se nedoplňovat dokazování žalobcem navrženými důkazy, neboť skutkový stav věci byl náležitě zjištěn již na základě důkazů provedených v průběhu správního řízení a zdokumentovaných ve správním spise. Skutkový stav byl městským soudem upřesněn stran vznesení námitky podjatosti žalovaným vůči pracovníku

prvostupňového orgánu Mgr. F. Z., která byla podle shodných tvrzení obou účastníků vznesena ústně při jednání dne 15. 2. 2008, ale zřejmě nebyla zaprotokolována. Dále městský soud shrnul obsah správního spisu žalovaného i prvostupňového orgánu, zejména pak obsah svědeckých výpovědí M. K., J. Š1. (sestry M. K.), M. H., J. H., M. M., DiS. a L. T. (pracovnic stěžovatele). Při posouzení věci vycházel z právní úpravy obsažené v ustanoveních § 1 odst. 1, § 4 odst. 1, 2, § 19a odst. 1, 2, § 20 odst. 3 písm. a), § 48 odst. 1, 2 a 3 a konečně ustanovení § 59f odst. 2 písm. b), § 59f odst. 3, § 59l odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb. Dále městský soud zohlednil ustanovení čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o osvojení a poukázal i na ustanovení § 14 odst. 1 a 2 správního řádu. Při hodnocení věci soud vzal za prokázaný skutkový stav tak, jak ho popsal žalovaný v napadeném rozhodnutí, neboť skutková zjištění žalovaného plně korespondují s obsahem hodnocených svědeckých výpovědí.

2) Argumentace městského soudu

Městský soud se plně ztotožnil s názorem žalovaného, že stěžovatel v posuzované věci překročil rozsah jemu uděleného pověření k výkonu sociálně-právní ochrany v rozporu s § 19a odst. 1 písm. d) téhož zákona. Stěžovatel rozhodně není oprávněn k vedení evidence fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny, neboť tuto evidenci vedou v souladu s ustanovením § 22 a § 23 zákona č. 359/1999 Sb. krajské úřady a ministerstvo. Stěžovatel je oprávněn pouze vyhledávat fyzické osoby vhodné stát se osvojiteli nebo pěstouny a oznamovat je obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Tomu odpovídá i znění stěžovateli uděleného pověření k výkonu sociálně-právní ochrany dětí ze dne 11. 5. 2001, v němž není ani zmínka o tom, že by snad stěžovateli bylo uděleno oprávnění vést evidenci fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny. Jako nepravdivé městský soud vyhodnotil tvrzení stěžovatele, že M. K. a J. H. nijak nenabádal ani nenaváděl k účelovému jednání spočívajícímu ve společném prohlášení před matrikou ÚMO Plzeň 3 o otcovství k nezletilé A.

Městský soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že svědecké výpovědi M. K. a pracovnice stěžovatele M. M. jednoznačně prokazují, že o možnosti urychlit řízení o osvojení účelovým uznáním otcovství J. H. k dosud nenarozenému dítěti byli zúčastnění informováni právě paní M. To, že biologické matce a zájemcům o osvojení jako jednu z možných variant stěžovatel navrhuje uznání otcovství formou souhlasného prohlášení o otcovství na matrice svou výpovědí, potvrdila též pracovnice stěžovatele paní L. T. Ve světle výše uvedeného jsou tvrzení stěžovatele o tom, že nenabádal dotčené osoby k účelovému jednání, spočívajícímu v prohlášení otcovství před matrikou, krajně nevěrohodná. Stran možné aplikace § 20 odst. 3 písm. a) zákona č. 359/1999 Sb. městský soud dospěl k závěru, že toto ustanovení žalovaný správně shledal jako neaplikovatelné. V době, kdy stěžovatel vybral manžele H. jako vhodné osvojitele pro dosud nenarozené dítě M. K. a kdy zprostředkoval osobní setkání paní K. s manžely H., nebyl ani nemohl být ještě platně udělen kvalifikovaný souhlas M. K. k osvojení jejího dítěte ve vztahu k určitým osvojitelům, neboť platné udělení takového souhlasu je v souladu s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o osvojení podmíněno uplynutím doby šesti týdnů od narození dítěte. Žalovanému je třeba rovněž přisvědčit v tom, že podle § 20 odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona č. 359/1999 Sb. se zprostředkování osvojení neprovádí, jestliže rodiče již dali souhlas k osvojení dítěte předem ve vztahu k určitým osvojitelům, nikoliv jestliže teprve o

takovém udělení souhlasu uvažují. Veškeré stěžovatelovy námitky směřující k tomuto bodu městský soud shledal jako neopodstatněné.

Stran kvalifikace skutku se městský soud rovněž plně ztotožnil se žalovaným, že stěžovatelova činnost v posuzované věci rozhodně nebyla kvalifikovatelná jako poskytování sociálně-právního poradenství zúčastněným. Byla tedy naplněna skutková postata neoprávněného zprostředkování osvojení podle § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb., neboť to byl právě stěžovatel, kdo z vlastní evidence zájemců o osvojení na základě jím zvolených kritérií vybral manžele H. jako osoby vhodné stát se osvojiteli dosud nenarozeného dítěte M. K. a následně zprostředkoval seznámení s jím vybranými osobami. Svůj závěr opřel o výpovědi L. T. a M. M. stran průběhu seznámení. Výběr určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem jejího dosud nenarozeného dítěte neprováděla tedy M. K. Ta pouze akceptovala jako vhodné osvojitele manžele H., které vybral sám stěžovatel. Výběrem manželů H. jakožto osob vhodných stát se osvojiteli dosud nenarozeného dítěte M. K. stěžovatel jednoznačně porušil zákaz zakotvený v § 19a odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., neboť jedinými subjekty k tomu oprávněnými jsou orgány sociálně-právní ochrany dětí uvedené v § 4 odst. 1 téhož zákona. Tyto orgány se však na výběru manželů H. zcela evidentně nijak nepodílely a jejich činnost suploval nezákonně stěžovatel. K stěžovatelově námitce, že nedošlo k seznámení dítěte s osobami, které byly vybrány jako vhodní osvojitelé, městský soud uvedl, že tuto námitku rovněž nepovažuje za důvodnou, neboť žalovaný správně dovodil, že účelem celého zprostředkování kontaktu mezi rodičem nenarozeného dítěte a zájemci o osvojení je dosáhnout toho, aby po narození dítěte došlo rovněž k osobnímu kontaktu mezi dítětem a žadateli o osvojení a následně k osvojení tohoto dítěte, a že bez osobního seznámení rodiče dítěte se zájemci o osvojení by v posuzovaném případě nemohlo dojít k následnému osobnímu seznámení dítěte s žadateli o osvojení. Zprostředkování kontaktu mezi rodičem počatého dítěte a zájemci o osvojení v daném případě vedlo k zajištění osobního seznámení se dítěte s vybranými žadateli o osvojení. K seznámení dítěte paní K. s manželi H. došlo až po jeho narození dne X. Mezi seznámením manželů H. s M. K. a jejich seznámením s dítětem paní K. tedy skutečně existuje příčinná souvislost, neboť bez předchozího osobního seznámení by nemohlo dojít ani k následnému seznámení manželů H. s nezl. A. Městský soud v tomto ohledu odkázal na přiléhavou skutkovou argumentaci žalovaného, který v této souvislosti poukázal na to, že paní M. H. ihned po narození nezl. A. s dítětem osobní kontakt měla a po určitou dobu o ni v porodnici pečovala, na čemž se především koordinačním a logistickým způsobem podílela pracovnice stěžovatele paní M. M.

Městský soud dále provedl výklad ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. a dovodil, že k naplnění pojmového znaku „zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobu“ je nutno toto ustanovení vykládat v případě novorozence tak, že postačí zajištění takového osobního fyzického kontaktu mezi dítětem a zájemcem o osvojení, na základě něhož může dojít k navázání bližšího citového vztahu zájemce o osvojení k dítěti. Vzhledem k nízkým poznávacím schopnostem novorozence je totiž vyloučeno, aby se takové dítě seznámilo s fyzickou osobou – zájemcem o osvojení v běžném smyslu tohoto slova. Skutečnost, že M. H. bylo v porodnici umožněno pečovat o novorozenou A. s vidinou toho, že si toto dítě bude moci se svým manželem v budoucnu osvojit, mohla podle městského soudu bezpochyby vést k navázání citového vztahu jmenované k tomuto dítěti. Aplikovatelnost ustanovení § 19a odst. 1 zákona č. 359/1999

Sb. navíc není omezena pouze na děti umístěné v kojeneckých či jiných ústavech, jak při jednání před soudem namítla předsedkyně stěžovatele. Městský soud se tedy naprosto ztotožnil s právní kvalifikací skutku žalovaným a vyjádřil rovněž právní názor, že stěžovatel by porušil zákon i tehdy, pokud by pouze provedl výběr určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem určitého dítěte, i když by se na zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou již nepodílel, neboť jakákoliv činnost ve smyslu § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb., která není prováděna orgány sociálně-právní ochrany dětí uvedenými v § 4 odst. 1 téhož zákona, je v rozporu se zákonem. Tomuto výkladu odpovídá i ustanovení § 48 odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb., které zakazuje pověřeným osobám vykonávat sociálně-právní ochranu v jiném rozsahu než v tom, který jim dovoluje ustanovení § 48 odst. 2 téhož zákona. Toto ustanovení nedovoluje pověřeným osobám provádět výběr určité fyzické osoby ani osob vhodných stát se osvojitelem nebo pěstounem určitého dítěte, ani zajišťování osobního seznámení se dítěte s těmito osobami. Městský soud k námitkám stěžovatele také vysvětlil, že pokuta stěžovateli nebyla uložena za účast na setkání těhotné M. K. s manželi H., ani za poskytování poradenství zúčastněným osobám, ale za to, že neoprávněně prováděl zprostředkování osvojení podle § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. Naproti tomu, při kvalifikaci skutku ani při ukládání pokuty nebyla žalovaným nijak zohledněna účast stěžovatele na účelovém uznání otcovství k nezl. A. ze strany pana H. Za toto jednání tedy stěžovatel nebyl nijak sankcionován. Při kvalifikaci skutku žalovaný ani městský soud neměly žádné pochybnosti, a proto nebylo důvodu aplikovat zásadu in dubio pro reo.

K námitce překročení mezí správního uvážení městský soud uvedl, že v posuzované věci se nejednalo o přímé osvojení, takže případy přímého osvojení, na nichž stěžovatel v minulosti participoval, nezakládají ustálenou a závaznou správní praxi, jíž by se stěžovatel mohl dovolávat. Městský soud rovněž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž lze princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí vztahovat jen na případy, kdy dává zákon správnímu orgánu prostor pro uvážení za předpokladu, že se taková praxe vytvořila (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86). Samotná nečinnost žalovaného, resp. to, že žalovaný nereagoval na výše zmíněné dokumenty, které mu byly stěžovatelem předkládány, nezakládá závaznou správní praxi, jíž by se stěžovatel mohl dovolávat i při posuzování nyní projednávané věci. Městský soud se navíc naprosto ztotožnil s argumentem žalovaného, že v zákoně č. 359/1999 Sb. došlo k novelizaci zákonem č. 134/2006 Sb. s účinností od 1. 6. 2006, která zavedla zákaz zprostředkování osvojení nebo pěstounské péče jinými subjekty než orgány sociálně-právní ochrany dětí (§ 19a odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb.), jakož i navazující úpravu správního deliktu uvedeného v § 59f odst. 2 písm. b) téhož zákona. I kdyby manželé H. byli skutečně osobami prověřenými a proškolenými ze strany orgánů sociálně-právní ochrany dětí a byli vhodnými uchazeči o osvojení, stěžovatel nebyl oprávněn k tomu, aby právě on vybral manžele H. z evidence osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny. Při jednání navíc žalovaný zpochybnil, zda by manželé H. mohli být vůbec vybráni jako osoby vhodné stát se osvojiteli dítěte M. K., neboť v rozhodné době vůbec nebyli zařazeni v evidenci žadatelů o osvojení vedené k tomu příslušným orgánem.

Podle městského soudu na celé věci nic nemění, že všechny osoby zúčastněné na daném případu měly na paměti co nejlepší prospěch dítěte a neprotivily se tedy smyslu

sociálně-právní ochrany dětí. Stejně tak na výsledném závěru nic nemění, že si pracovnice stěžovatele paní M. ověřovala, zda bude M. K. schopna se v budoucnu o dítě starat. Žalovaný však při úvaze o výši sankce zhodnotil, jakým způsobem paní M. vyvíjela nátlak na paní K. poté, kdy se paní K. rozhodla odstoupit od úmyslu předat svou dceru k osvojení. Proti tomuto bodu napadeného rozhodnutí však ani stěžovatel nic nenamítal. Městský soud také nedal stěžovateli za pravdu v tom, že by postup žalovaného byl v rozporu s mezinárodními smlouvami o ochraně práv dítěte, konkrétně je podle městského soudu naprosto v souladu s čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o osvojení. Dále městský soud zásadně odmítl, že by postupem žalovaného byla porušena základní práva a svobody stěžovatele. Námitky stěžovatele směřující k tomu, že žalovaný svým rozhodnutím popřel práva rodičů podle čl. 10 odst. 2, čl. 32 odst. 4 a čl. 2 odst. 3, 4 Listiny, uplatnil stěžovatel až po uplynutí zákonem stanovené dvouměsíční lhůty k rozšíření žaloby zakotvené v § 71 odst. 2 s. ř. s., a proto městský soud k těmto námitkám nepřihlédl. Městský soud na okraj odůvodnění této námitky uvedl, že stěžovatel nebyl oprávněn vznášet námitky pramenící z porušení práv třetích osob.

Městský soud konečně shledal jako nedůvodnou stěžovatelovu námitku, že došlo k porušení procesních předpisů správního řízení, neboť v rámci prvostupňového orgánu se na rozhodování věci podílel Mgr. F. Z., u něhož bylo možno pochybovat o jeho nepodjatosti. Stěžovatel totiž vznesl námitku podjatosti této úřední osoby teprve v odvolacím řízení (konkrétně dne 15. 2. 2008), přičemž jeho povinností bylo v souladu s ustanovením § 14 odst. 2 správního řádu namítnout podjatost úřední osoby, jakmile se dozvěděl o důvodu podjatosti. Tento důvod musel být stěžovateli znám již od samého začátku správního řízení. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný učinil správně, pokud námitku podjatosti neposuzoval, neboť byla opožděná. Z téhož důvodu k ní nemohl přihlédnout ani městský soud. Obdobně je tomu i s námitkou podjatosti proti E. N., která byla stěžovatelem poprvé vznesena dokonce až v řízení před soudem v konkrétní podobě (předtím stěžovatel poukazoval pouze na „uraženou ješitnost prvoinstančního orgánu“).

K návrhu stěžovatele na moderaci uložené pokuty městský soud uvedl, že výše pokuty nebyla podle jeho názoru zjevně nepřiměřená a byla dostatečně odůvodněna. Důvodem pro moderaci sankce nemůže být ani skutečnost, že finanční prostředky, které stěžovatel bude muset vynaložit na uhrazení pokuty, mu budou scházet v jeho další činnosti. Uložená pokuta musí být natolik citelná, aby stěžovatele odradila od případného dalšího páchání protiprávní činnosti.

IV. Kasační stížnost

Kasační stížnost stěžovatel opřel o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy o tvrzenou nezákonnost napadeného rozsudku spočívající v nesprávném posouzení právních otázek městským soudem v předcházejícím řízení, a dále tvrzenou vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, resp. je s nimi v rozporu, a při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost správních rozhodnutí předcházejících

rozsudku, a pro tyto důvodně vytýkané vady měl městský soud napadená rozhodnutí správních orgánů zrušit. K uvedeným kasačním důvodům stěžovatel vznesl následující námitky.

Ke kasačnímu důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatel namítl, že správní orgány především vůbec nezohlednily výslech paní H., podle níž to byla právě paní K., která si přála učinit souhlasné prohlášení své osoby a pana H. o otcovství dítěte. K této výpovědi pak nepřihlédl ani městský soud. Kdyby správní orgány i městský soud tuto výpověď zohlednily, musely by dospět k závěru, že stěžovatel v žádném případě nikoho k ničemu nenabádal ani nenaváděl, zejména pak nečinil za paní K. výběr potenciálních náhradních rodičů. K tomu stěžovatel dodal, že v souladu se svým pověřením od MPSV informuje o všech možnostech, které právní řád v dané situaci umožňuje, přičemž dotyčná osoba se poté rozhoduje sama. V důsledku této vady měl městský soud napadená správní rozhodnutí zrušit z důvodu uvedeného v ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Ke kasačnímu důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatel v prvé řadě poukázal na tvrzenou podjatost Mgr. F. Z., pod jehož vedením mělo probíhat celé správní řízení v prvním stupni. Tato osoba měla být z projednávání a rozhodování věci vyloučena. I když stěžovatel neuplatnil podle městského soudu námitku podjatosti vůči této osobě včas, nic to nemění na skutečnosti, že v době rozhodování správního orgánu prvního stupně existovaly důvodné předpoklady k tomu, že Mgr. F. Z. měl vzhledem ke svému poměru ke stěžovateli značný zájem na výsledku správního řízení, a tudíž měl být vyloučen z daného správního řízení z důvodu své podjatosti ex lege (§ 14 odst. 1 správního řádu). Konkrétně měla jeho podjatost ve věci spočívat v tom, že byl členem kontrolní skupiny a zástupcem prvostupňového správního orgánu při tomto správním úkonu a úkonech navazujících, přičemž zpracovával samotné prvostupňové rozhodnutí a prováděl výslechy svědků, ačkoliv byl v době od 20. 9. 2002 do 19. 12. 2002 zaměstnancem stěžovatele a ve zkušební době s ním byl ze strany stěžovatele rozvázán pracovní poměr pro nespokojenost s jeho prací. V této souvislosti také stěžovatel odkázal na odbornou literaturu, podle níž je vydání rozhodnutí podjatou osobou nutno pokládat za nezákonnost ve smyslu § 89 odst. 2 (resp. § 94) správního řádu z roku 2004. Podjatost je deklaratorním stavem a nevzniká tak rozhodnutím o námitce podjatosti. Úřední osoba má sama povinnost uvědomit o své podjatosti bezodkladně svého představeného.

Další námitky stěžovatele proti posouzení právních otázek věci městským soudem se týkají již merita věci. Městský soud podle názoru stěžovatele *„hrubě porušil ustanovení s. ř. s. i základní procesní pravidla“* tím, že vůbec nezohlednil namítané porušení relevantních ustanovení zákona č. 94/1963 Sb. o rodině, ve znění pozdějších předpisů, a také porušení vícero článků Listiny. Argumentaci městského soudu, že tyto námitky byly vzneseny po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty pro rozšíření žaloby, považuje stěžovatel za nepřípustnou. Podle stěžovatele šlo toliko o doplnění již uplatněného žalobního bodu o další právní argumenty, nikoliv rozšíření žaloby o další žalobní body. Stěžovatel k tomu namítl, že jeho povinností nebylo vyjmenovat veškeré relevantní právní normy včetně norem mezinárodních, které na daný skutkový stav mohou dopadat, nýbrž konkretizovat skutkový stav do té míry, aby bylo zřejmé, co má tvořit základ tvrzené nezákonnosti. Subsumpce skutkových tvrzení pod určitá konkrétní ustanovení relevantních právních norem je již úkolem městského soudu (iura novit curia). K tomu stěžovatel odkázal na

relevantní judikaturu k pojmu žalobní bod (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007- 42, dále rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78).

Nesprávné posouzení stěžovatelových žalobních námitek vůči právnímu posouzení věci spočívá podle stěžovatele v následujících pochybeních: Z ustanovení § 42, § 67 odst. 1 zákona o rodině vyplývá, že je to rodič, kdo může rozhodnout, že své dítě dá do náhradní rodičovské péče, a určit, kdo je pro výkon této náhradní rodičovské péče nejvhodnější. Do tohoto svobodného výběru a rozhodování biologického rodiče, komu svěří dítě k osvojení, nemohou státní orgány (s výjimkou soudu) vstupovat, neboť by tak došlo k porušení čl. 10 odst. 2 Listiny (právo na ochranu soukromého a rodinného života). Teprve pokud dítě z jakéhokoliv důvodu nemá rodiče (resp. své zákonné zástupce) anebo je-li rodičům či rodiči omezena rodičovská zodpovědnost či o dítě rodič neprojevuje trvalý zájem, a dítě se proto nachází v ústavu nebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc, platí v souladu s ustanovením § 69 odst. 2 zákona o rodině, že o svěření tohoto dítěte do péče budoucích osvojitelů nerozhoduje rodič na základě své svobodné vůle, ale orgán sociálně-právní ochrany dětí s následným potvrzením soudem. Pokud mají orgány sociálně-právní ochrany dětí za to, že jim náleží rozhodovat o svěření dítěte do péče budoucích osvojitelů i mimo případy předpokládané ustanovením § 69 odst. 2 zákona o rodině, pak nepřípustným extenzívním způsobem vykládají své kompetence. V tomto ohledu stěžovatel poukázal i na příslušné pasáže důvodové zprávy k zákonu č. 359/1999 Sb. (sněmovní tisk č. 260/1999, III., volební období, obecná část, C, hlavní principy navrhované úpravy). Stěžovatel má za to, že ke správnímu deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb. může dojít pouze v druhém zmíněném případě (tzn. osvojení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o rodině). Zprostředkování osvojení ve smyslu ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. v takovém případě z povahy věci není možné. Doporučení vhodné, státem prověřené náhradní rodiny biologické matce, jež poté učiní svobodné rozhodnutí, které náhradní rodině dá přednost (jak tomu bylo i v posuzované věci), rozhodně nelze považovat za zprostředkování adopce ve smyslu ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. Tím spíše tomu tak nemůže být tehdy, není-li dítě ještě narozené, jelikož předmětné ustanovení hovoří o *„osobním seznámení se dítěte s vhodným osvojitelem, nikoliv eventuálním seznámení se těhotné ženy s vhodným osvojitelem“*.

Stěžovatel se domnívá, že v posuzované věci nebyl naplněn ani jeden z kumulativně určených znaků správního deliktu, tedy *„výběr určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem nebo pěstounem, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává“* a *„zajištění osobního seznámení dítěte s touto osobou“*. Stěžovatel opětovně zdůraznil, že sám nikoho nevybírá, tedy nerozhoduje o tom, která fyzická osoba se stane potenciálním osvojitelem určitého dítěte. Takový výběr provádí výhradně biologický rodič dítěte, který je svéprávnou osobou disponující rodičovskou zodpovědností. V posuzované věci to byla paní K., která se ještě v průběhu svého těhotenství s ohledem na své sociální podmínky rozhodla učinit konkrétní kroky k tomu, aby její dítě po narození nemuselo do kojeneckého ústavu a bylo ho možné dát do výchovy předem vybrané náhradní rodině. Stěžovatel paní K. jen informoval o právních možnostech a v této souvislosti jí pouze doporučil státem prověřený (v souvislosti s přijetím prvního osvojeného dítěte) manželský pár, rozhodnutí však učinila paní K. samostatně. První podmínka skutkové podstaty předmětného deliktu tedy splněna

nebyla. Stran naplnění druhého pojmového znaku předmětného deliktu stěžovatel namítl, že nijak přímo neseznamoval dítě paní K. s manželi H., neboť v době jejich prvního kontaktu nebylo dítě ještě narozené a nemohlo se tak přímo s nimi seznámit. Vzhledem k jasné dikci ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. není možné vykládat tuto podmínku extenzívně. Konstrukci městského soudu, který dovodil naplnění této podmínky skrze příčinnou souvislost s finálním seznámením narozeného dítěte s manželi H., považuje stěžovatel za naprosto mylnou. Ani druhá podmínka skutkové podstaty deliktu tedy splněna nebyla a nebyl ve výsledku splněn ani jeden ze znaků skutkové podstaty správního deliktu „neoprávněného zprostředkování osvojení". Podle stěžovatele je výklad uvedeného ustanovení provedený správními orgány a městským soudem nutné považovat za formalistický a v rozporu s Listinou a Úmluvou o právech dítěte. Navíc tento výklad jde zcela zřejmě proti zájmům dítěte, pro které je zejména v prvních měsících jeho života mateřská péče nenahraditelná. Stěžovatel také zdůraznil, že o osvojení rozhoduje na základě ustanovení § 63 odst. 2 zákona o rodině v každém jednotlivém případě svým pravomocným rozhodnutím soud.

V závěru své kasační stížnosti stěžovatel ještě poukázal na zákaz extenzívního výkladu veřejnoprávních norem, který podle jeho názoru vyplývá z judikatury Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu. V daném případě je evidentní, že existují různé výklady ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb., tzn. výklad zastávaný stěžovatelem a výklad zastávaný správními orgány a městským soudem. Vzhledem k existenci obecných právních zásad in dubio mitius a zákazu extenzívního výkladu norem veřejného práva správní orgány včetně městského soudu pochybily, pokud odmítly výklad předestřený stěžovatelem. K tomu stěžovatel poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2005, č. j. 5 Afs 250/2004 – 71. Uvedený výklad koresponduje podle názoru stěžovatele též s preambulí Úmluvy o právech dítěte, jakož i s čl. 3 odst. 1 této Úmluvy (zájem dítěte je předním hlediskem činností týkajících se dětí) a čl. 5 (povinnost státu respektovat práva a povinnosti rodičů). Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

V. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti a potvrzení napadeného rozsudku. V odůvodnění svého vyjádření jednak poukázal na rozsah pověření stěžovatele k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, které se v oblasti náhradní rodinné výchovy vztahuje na vyhledávání dětí, na něž se sociálně-právní ochrana zaměřuje, převzetí zajišťování přípravy fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny k přijetí dítěte do rodiny, kterou jinak zajišťuje krajský úřad (§ 11 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb.), navrhování fyzických osob vhodných stát se pěstouny v zařízení pro výkon pěstounské péče a vyhledávání fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny a jejich oznamování obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Pověřené osoby nesmějí vykonávat sociálně-právní ochranu dětí v jiném rozsahu, než v jakém jim bylo vydáno pověření. Překročení rozsahu sociálně-právní ochrany dětí stanoveného v pověření je pak možné kvalifikovat jako správní delikt pověřené právnické osoby podle § 59b odst. 1 písm. a) a § 59g odst. 1 písm. a) zákona č. 359/1999 Sb. Stěžovatel nedisponuje pověřením

k vyhledávání dětí vhodných k osvojení nebo ke svěření do pěstounské péče a jejich oznamování obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, ačkoliv k výkonu této činnosti lze fyzickým a právnickým osobám pověření udělit. V kontextu posuzovaného případu je také důležité, že stěžovatel není v oblasti náhradní rodinné péče pověřen ani k poskytování poradenské pomoci fyzickým osobám vhodným stát se osvojiteli nebo pěstouny a osvojitelům nebo pěstounům v souvislosti s osvojením dítěte nebo svěřením dítěte do pěstounské péče [§ 48 odst. 2 písm. i) zákona č. 359/1999 Sb.], ani k poskytování poradenské pomoci fyzickým osobám vhodným stát se osvojiteli nebo pěstouny a osvojitelům nebo pěstounům v souvislosti s osvojením dítěte nebo svěřením dítěte do pěstounské péče [§ 48 odst. 2 písm. i) zákona č. 359/1999 Sb.].

Pokud jde o činnost spočívající ve výběru určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem nebo pěstounem určitého dítěte, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává, a v zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou (§ 19 a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb.), stěžovatel tuto činnost nesmí vykonávat přímo ze zákona, který v ustanovení § 19a odst. 2 zakazuje provádět tuto činnost všem jiným orgánům, právnickým nebo fyzickým osobám, než jsou orgány sociálně-právní ochrany dětí. V důsledku toho nelze žádné fyzické nebo právnické osobě takové pověření vydat. Podle názoru žalovaného působení stěžovatele směřující k osvojení dítěte paní K. manžely H. v tomto případě zřetelně vybočilo z mezí vydaného pověření k výkonu sociálně-právní ochrany, zejména pak z mezí vyhledávání ohrožených dětí, na které se sociálně-právní ochrana zaměřuje, a z mezí vyhledávání fyzických osob vhodných stát se osvojiteli nebo pěstouny, a bylo také realizováno v rozporu s podmínkami vydaného pověření a zákonnými povinnostmi pověřených osob. Jak bylo uvedeno při ústním jednání před městským soudem, místně příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí Úřadu městského obvodu Plzeň 3 se o situaci dítěte (nezl. A.), která měla být na základě zprostředkovatelské činnosti stěžovatele předána do výchovy manželům H., dozvěděl až 5 měsíců po jejím narození v srpnu 2007, když byl soudem ustanoven opatrovníkem v řízení o popření otcovství k dítěti. Stěžovatel tedy vůbec neinformoval příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí o situaci paní K. a jejího dítěte, ačkoliv paní K. při jednání s pracovnicemi stěžovatele opakovně avizovala, že nemá možnost se o své dítě sama postarat a má zájem udělit souhlas k jeho osvojení. Stěžovatel zde jako pověřená osoba k výkonu sociálně-právní ochrany dětí hrubě porušil svou zákonnou povinnost oznámit bez zbytečného odkladu příslušnému obecnímu úřadu informace o dítěti, na které se sociálně-právní ochrana zaměřuje a o němž se při své činnosti dozvěděl (§ 10 odst. 4 zákona č. 359/1999 Sb.). Dále nesplnil stěžovatel svou zákonnou oznamovací povinnost vůči orgánům sociálně-právní ochrany dětí i ve vztahu k zájemcům o osvojení (manželům H.). Jestliže měl stěžovatel na základě kontaktu s těmito zájemci za to, že by manželé H. mohli být vhodnými osvojiteli dítěte paní K. nebo jiného dítěte, byl povinen tuto skutečnost oznámit příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností v souladu s ustanovením § 21 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb. a v souladu s vydaným pověřením, což však neučinil. Namísto toho stěžovatel sám „na vlastní pěst“ a bez zákonného zmocnění vybral manžele H. ze své evidence jako potenciální vhodné osvojitele pro dosud nenarozené dítě paní K. a nadále prováděl opatření ke zprostředkování předání dítěte do výchovy manželům H.

Stran argumentů stěžovatele o tom, že vybírá pro účely tzv. přímého osvojení ze své evidence pouze žadatele, kteří byli jako vhodní osvojitelé prověřeni a odborně

posouzeni státem, žalovaný uvedl, že ani v takové situaci není stěžovatel oprávněn svévolně a v rozporu se zákonem rozhodovat o tom, kteří zájemci o osvojení by mohli být vhodnými osvojiteli pro konkrétní dítě a kterým vybraným zájemcům o osvojení zprostředkuje možnost osobního seznámení s rodičem dítěte, a následně i se samotným dítětem. Vedení v evidenci žadatelů o zprostředkování osvojení navíc samo o sobě nezakládá těmto žadatelům automaticky nárok na to, aby byli vybráni jako vhodní osvojitelé pro některé konkrétní dítě. K manželům H. žalovaný uvedl, že tito manželé sice byli vedeni v evidenci žadatelů o zprostředkování osvojení, avšak pouze v době od 16. 10 2002 do března 2005. Posléze již do evidence zařazeni nebyli. Z toho plyne, že tyto osoby by nemohly být ani teoreticky vybrány jako vhodní osvojitelé pro dítě paní K. nebo pro jakékoliv jiné dítě, pokud by zprostředkování osvojení prováděl krajský úřad.

K námitkám stěžovatele směřujícím proti správnosti zjištění skutkového stavu správními orgány i městským soudem žalovaný uvedl, že podle jeho názoru byl skutkový stav na obou stupních zjištěn úplně a správně v souladu s požadavky základních zásad správního řízení (§ 3 správního řádu). Sám stěžovatel v řízení před žalovaným neuplatnil žádné námitky proti zjištěnému skutkovému stavu a ani nenavrhoval další doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí, ačkoliv byl o této možnosti v souladu s § 36 odst. 1, 3 a § 82 odst. 4 správního řádu poučen. Proto se jeho nynější zpochybňování správnosti a úplnosti zjištění skutkového stavu jeví jako účelové a nevěrohodné.

Stran důkazního řízení ve správním řízení žalovaný připustil, že se rozcházely výpovědi manželů H. s výpovědí svědkyň paní M. M. a paní M. K. v tom bodě, zda provedení souhlasného prohlášení o určení otcovství pana H. k dosud nenarozenému dítěti paní K. navrhla paní K., jak tvrdili manželé H., anebo zaměstnankyně stěžovatele paní M. V tomto bodě bylo při hodnocení provedených důkazů klíčové, zda podnět k účelovému souhlasnému prohlášení otcovství vzešel od paní M. jako stěžovatelovy zaměstnankyně, anebo nikoliv. Z výpovědi paní M. však bylo možno dovodit, že to byla ona, kdo variantu souhlasného prohlášení o určení otcovství přednesla při společném setkání paní K. s manžely H. jako první. Tuto výpověď žalovaný považoval za věrohodnou a ani stěžovatel ji nijak nezpochybnil. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že bez informace získané od stěžovatelovy zaměstnankyně by evidentně nedošlo k tomu, že paní K. s panem H. učinili souhlasné prohlášení o určení otcovství pana H. k nezl. A., což mělo za následek, že po změně postoje paní K. k záměru dát dítě do osvojení bylo nezbytné rozhodovat o popření otcovství pana H. k dítěti. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení však bylo rozhodující jednání stěžovatele spočívající v tom, že vybral manžele H. ze své evidence jako vhodné osvojitele pro dosud nenarozené dítě paní K., zprostředkoval její osobní setkání s těmito osobami a činil kroky k zajištění předání dítěte do jejich péče po narození nezl. A. v nemocnici v Rakovníku.

Ohledně námitek proti průběhu správního řízení žalovaný především uvedl, že tato tvrzení nemohla založit nezákonnost provedeného dokazování ani nezákonnost důkazů provedených prvostupňovým správním orgánem. Žalovaný podotkl, že zástupkyně stěžovatele sice v obecné rovině hovořila o možné podjatosti zaměstnance prvostupňového orgánu Mgr. Z. při jednání u žalovaného dne 15. 2. 2008, ale nejednalo se o oficiální uplatnění námitky podjatosti úřední osoby ve smyslu ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu. Tuto námitku měl stěžovatel uplatnit bez zbytečného odkladu již v rámci

řízení před prvostupňovým orgánem, přičemž v odvolacím řízení k ní již nebylo možno přihlédnout. Všechny podklady pro vydání rozhodnutí a všechny důkazy, o něž se opíralo rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, byly shromážděny a provedeny v souladu se zákonem. Kromě Mgr. Z. byly u výslechů přítomny minimálně jedna nebo dvě další oprávněné úřední osoby (Bc. P. Ž., Bc. E. N.). Žalovaný v odvolacím řízení tyto podklady přezkoumal a nezjistil, že by výslechy svědků či další důkazy byly prováděny tendenčně nebo zaujatě v neprospěch stěžovatele. Stěžovatel neuplatnil v průběhu obou správních řízení jakékoliv výhrady proti obsahu protokolů a správního spisu nebo výhrady proti způsobu provádění důkazů. Stěžovatel se podle žalovaného mýlí, tvrdí-li, že prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno Mgr. F. Z., neboť bylo podepsáno vedoucí odboru sociálních věcí a zdravotnictví Bc. E. K. jako oprávněnou úřední osobou.

K námitkám směřujícím proti správnosti posouzení klíčových právních otázek věci žalovaný v zásadě odkázal na svou argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí. K tomu dodal, že stát nemůže rezignovat na svou odpovědnost za zajištění vhodné náhradní péče pro každé dítě, které nemůže vyrůstat ve vlastní rodině (čl. 20 Úmluvy o právech dítěte), a proto i v těchto situacích je dána výlučná pravomoc orgánů sociálně-právní ochrany dětí k provedení výběru určité fyzické osoby jako vhodného osvojitele pro konkrétní dítě.

Za zcela nesystematický a zavádějící žalovaný považuje výklad stěžovatele, podle něhož je založena příslušnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí ke zprostředkování osvojení pouze u těch dětí, které jsou umístěny v ústavní péči, jejichž rodičům byla omezena rodičovská zodpovědnost nebo jejichž rodiče o děti neprojevují opravdový zájem. S tímto argumentem se žalovaný zásadně neztotožňuje, neboť ze zákona č. 359/1999 Sb. vyplývá, že příslušnost orgánů sociálně-právní ochrany dětí se vztahuje na všechny děti uvedené v ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., které nemohou být z vážných důvodů nikoliv přechodné povahy vychovávány vlastními rodiči, tedy bez ohledu na to, zda jde o děti nacházející se v náhradní ústavní péči, náhradní rodinné péči nebo v péči vlastního rodiče. Závěrem žalovaný poukázal na svou metodiku, konkrétně Metodické doporučení č. 1/2010 ze dne 25. 1. 2010 (založené v soudním spisu), které vychází z platné právní úpravy v zákoně č. 359/1999 Sb. a zákona o rodině a které se vztahuje i na případy, v nichž rodič hodlá udělit adresný souhlas k osvojení ve vztahu k určitým osvojitelům. Žalovaný zároveň důrazně popřel tvrzení stěžovatele, že před vydáním tohoto doporučení orgány sociálně-právní ochrany dětí případy osvojení s adresným souhlasem rodiče neřešily.

VI. Zjištění z obsahu správního spisu

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení věci:

Prvostupňové řízení bylo zahájeno dne 19. 9. 2007, kdy bylo stěžovateli doručeno oznámení o zahájení správního řízení.

V rámci prvostupňového řízení byli postupně vyslechnuti svědkové J. Š1. (sestra paní M. K.), M. H. a J. H. (zájemci o osvojení nezl. A.), L. T. (pracovnice stěžovatele), M. K. (matka nezl. A.), M. M. (zaměstnankyně plzeňské pobočky stěžovatele), J. Š. a D. Š. (zájemci o osvojení).

Ze svědectví paní M. H. vyplynulo, že se seznámila s matkou nezl. A. paní K. na pobočce stěžovatele v Plzni, kde jim byla poskytnuta kancelář ke vzájemnému seznámení. Podle jejího tvrzení již na této schůzce paní K. podle tvrzení svědkyně zjišťovala, zda by pan H. neměl zájem přiznat otcovství k dítěti, což by celou situaci zjednodušilo.

Ze svědectví paní T. jako pracovnice stěžovatele vyplývá, že pracovníci stěžovatele navrhují přiznání otcovství (tzn. souhlasné prohlášení zájemce o osvojení a matky nezletilého dítěte) jako jednu z variant předání dítěte. Kromě toho také pracovníci stěžovatele poskytují právní poradenství spojené s předáním dětí do péče budoucích osvojitelů a poskytují rovněž osobní asistenci při předání dítěte. Její role v případu nezl. A. spočívala v tom, že kontaktovala manžele H. a informovala je, že v Plzni je matka, která chce dát dítě k adopci. Jelikož projevili zájem, předala plzeňské pobočce stěžovatele kontakt. Podle svědkyně stěžovatel vybírá pro budoucí matky nebo pro již narozené děti vhodné osvojitele tak, že zohledňuje hlavně skutečnost, aby dítě „zapadlo“. Vybírá rodinu, aby nebyla z téhož města jako biologická matka, respektuje přání matky a její představu o tom, kdo má dítě vychovávat. Matku s vhodnou rodinou seznamují pracovníci stěžovatele.

Z výpovědi matky nezl. A., M. K., vyplynulo, že se seznámila s manželi H. na plzeňské pobočce stěžovatele. Podle ní se jednalo o návrh paní M., aby pan H. uznal otcovství souhlasným prohlášením před matrikou. Po porodu nezl. A. to byla paní M., která ji ujišťovala, že učinila správnou věc. Podle výslovného tvrzení svědkyně *„vůbec nepochopila situaci ženy, která se svého dítěte nevzdá“*. Poté, co se svědkyně rozhodla si dcerku převzít do své péče, jí měla paní M. tuto myšlenku rozmlouvat, stále jí vnucovala myšlenku adopce a zdůrazňovala jí, že nezvládne po finanční stránce péči o třetí dítě. Při komunikaci s panem H. o tom, že svědkyně odstupuje od záměru svěřit svou dcerku k adopci, měl pan H. prohlásit, že ho to stálo již „nehorázné peníze.“ Po převzetí dítěte do své péče ji pak paní M. navštívila, aby zjistila, jak bude o malou A. postaráno. Následně se ještě několikrát zajímala o nezletilou A., ale paní K. jí už návštěvu neumožnila. K výroku pana H. jí paní M. odmítla podat jakékoliv bližší vysvětlení. Paní K. podala žalobu na popření otcovství pana H. k nezl. A., které soud vyhověl.

Z výpovědi paní M. vyplynulo, že výběr vhodné rodiny pro osvojení dítěte probíhá na základě podobnosti intelektu a případně na základě zkušeností z předcházející adopce do rodiny. K případu nezl. A. uvedla, že za ní paní K. přišla do kanceláře s tím, že chce dát své dítě k adopci. Hlavním důvodem byly peníze na jeho výživu, přičemž paní K. nechtěla uvést biologického otce dítěte. O vhodné rodině H. ji informovala paní T. O možnosti přiznání otcovství k nenarozenému dítěti informovala manžele H. na schůzce na plzeňské pobočce stěžovatele. Paní K. s touto variantou souhlasila a z důvodu urychlení celého procesu s ní souhlasil i pan H. Poté, co se paní K. rozhodla ponechat si holčičku ve své péči, ji svědkyně ještě několikrát navštívila, aby zkontrolovala péči o dítě. Podle jejího tvrzení dvakrát matka nebyla doma, péči zajišťoval nějaký mladý kluk, anebo byla holčička v bytě sama.

Stěžovateli byla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí oznámením doručeným dne 26. 10. 2007.

VII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., a neshledal přitom vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti; vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), a d) s. ř. s., k nimž se váží následující námitky.

1) Procesní pochybení městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]

V prvé řadě se Nejvyšší správní soud zabýval namítaným pochybením městského soudu spočívajícím podle názoru stěžovatele v tom, že městský soud vůbec nezohlednil namítané porušení relevantních ustanovení zákona č. 94/1963 Sb. o rodině, ve znění pozdějších předpisů, a také porušení vícero článků Listiny s odůvodněním, že tyto námitky byly vzneseny po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty pro rozšíření žaloby. Jednalo by se o jinou vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a proto by k ní Nejvyšší správní soud musel přihlédnout i bez návrhu.

Podle ustanovení § 71 odst. 2 věty druhé s. ř. s. platí, že „*žalobce může kdykoli za řízení žalobní body omezit. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby*“. Podle ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu k otázce uplatnění tzv. koncentrace při doplňování žalobních bodů vyplývá, že podle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s. je žalobce povinen v žalobě uvést, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení navrhuje provést. Neznamená to však, že by návrhy na provedení důkazů nemohl uvést i později. Koncentrační zásada se vztahuje pouze na rozšíření žaloby na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo na rozšíření žaloby o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), nikoli na návrhy na provedení důkazů (srv. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2006, č. j. 3 As 43/2004 – 95, přístupný na www.nssoud.cz). Kromě toho se k výkladu

koncentrační zásady vyjádřil i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2007, č. j. 2 Azs 54/2007 - 42 (přístupný na www.nssoud.cz), podle něhož „*koncentrace žalobních bodů daná lhůtou pro jejich uplatnění nemůže být vykládána tak, že pro žalobce vytváří překvapivé situace a vysokou míru nejistoty o tom, co ze svých námitek proti žalobou napadenému rozhodnutí se mu podařilo procesně účinným způsobem uplatnit a co nikoli. Účelem lhůty k uplatnění žalobních bodů je totiž toliko časové fixování základního rozsahu toho, co bude předmětem soudního přezkumu správního rozhodnutí, tak, aby byla zajištěna patřičná míra právní jistoty účastníků řízení a rychlost řízení*“. K této problematice se několikrát vyjádřil i Ústavní soud, a to kupř. v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (přístupný na http:\nalus.usoud.cz), kde dospěl k závěru, že je „*povinností soudu vypořádat se nejen se správností námitek žalobce, ale prvotně s včasností jejích uplatnění, a v případě jejich opožděného podání odmítnout je v souladu s příslušnými ustanoveními s. ř. s., nelze je však v odůvodnění rozhodnutí pominout*“.

Z protokolu o jednání ze dne 22. 4. 2011 vyplývá, že stěžovatel teprve při jednání namítl, že výklad správních orgánů nelze akceptovat ani z hlediska článku Úmluvy o právech dítěte, který se týká rodičovské zodpovědnosti. Výklad správních orgánů popírá podle jeho názoru práva rodičů podle zákona o rodině, což je zároveň v rozporu s článkem 10 odst. 2, čl. 32 odst. 4 a čl. 2 odst. 3, 4 Listiny. K tomu ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 11. 11. 2008. Z argumentace stěžovatele uvedené v žalobě vyplývá, že žalobce uplatnil mezi žalobními důvody (žalobní důvod č. 3) i tvrzení, že „*žalovaný nepostupoval v duchu příslušných ustanovení mezinárodních úmluv ve vztahu k ochraně práv dítěte, a to konkrétně Úmluvy o právech dítěte, publ. pod č. 104/1991 Sb. a Evropské úmluvy o osvojení publ. pod č. 132/2000 Sb*“. Tento žalobní bod však již dále v žalobě nebyl konkretizován v tom směru, že se jedná o ustanovení ÚPD týkající se rodičovské zodpovědnosti.

Se stěžovatelem je nutno souhlasit v tom, že již v žalobě vznesl obecnou námitku v tom směru, že postup žalovaného i prvostupňového orgánu byl v rozporu s právy rodičů. Tuto námitku pak konkretizoval při jednání dne 22. 4. 2011. Nelze tedy souhlasit s názorem městského soudu, že tyto žalobní body byly vzneseny po uplynutí lhůty k podání žaloby. Městský soud však kromě toho, že nesprávně dovodil překážku spočívající v koncentraci těchto žalobních bodů, zároveň uvedl přezkoumatelné důvody, kvůli nimž by ani tak nepovažoval tyto námitky za důvodné. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že i když městský soud dospěl k nesprávnému závěru o koncentraci žalobních bodů a dopustil se tak procesního pochybení, nemělo toto pochybení za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani neovlivnilo zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Proto Nejvyšší správní soud nepovažuje tuto kasační námitku za důvodnou.

2) Procesní pochybení správních orgánů [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]

a) Hodnocení svědeckých výpovědí

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval namítanými pochybeními prvostupňového orgánu ve správním řízení, které žalovaný v odvolacím řízení nevyhodnotil jako procesní

vady vedoucí ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Podle názoru stěžovatele se jedná o vady, pro něž měl městský soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Podle názoru stěžovatele správní orgány nesprávně vyhodnotily provedené důkazy (především svědecké výpovědi paní M., paní K. a pana H.), neboť z nich v rozporu se závěry správních orgánů vyplývá, že to byla paní M. K., která požadovala, aby pan H. spolu s ní souhlasně prohlásil otcovství k nezl. A. na matrice.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že ze svědectví paní M. i paní K., vyplývá, že o této možnosti se dozvěděla paní K. i pan H. od paní M. při schůzce na plzeňské pobočce stěžovatele, přičemž paní K. s tímto postupem souhlasila. Oproti tomu pan H. vypověděl, že „*byl požádán o přiznání otcovství do rodného listu dítěte, neboť si to paní K. tak přála*“. Jedná se zde tedy o tvrzený rozpor mezi jednotlivými svědectvími, přičemž úkolem správních orgánů bylo důkazy vyhodnotit jednotlivě a ve vzájemné souvislosti. Přitom je zapotřebí zohlednit jak hodnověrnost svědectví, tak i jeho přesvědčivost, přičemž celkové hodnocení skutkového stavu musí odpovídat logice skutkového děje, o němž svědectví vypovídá. Žalovaný dospěl stran předmětných svědeckých výpovědí k závěru, že skutečným účelem dohody o určení otcovství k dítěti formou souhlasného prohlášení nebylo primárně vyřešit statusové poměry dítěte a otázku otcovství, nýbrž především vytvořit právní předpoklady pro snazší osvojení dítěte žadatelem o osvojení a po narození dítěte usnadnit jeho převzetí do péče žadatelů o osvojení. V rámci svého úsudku hodnotil v souvislostech výpovědi manželů H., paní M. i paní K. tak, že jsou v tomto ohledu shodné a jeho závěr z nich vyplývá. Městský soud při posuzování této námitky stěžovatele dospěl k závěru, že tvrzení stěžovatele o tom, že nenabádal dotčené osoby k účelovému jednání spočívajícímu v prohlášení otcovství před matrikou, jsou krajně nevěrohodná.

Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením předmětných svědeckých výpovědí zcela ztotožňuje. Pracovnice stěžovatele paní M. a paní T. shodně vypověděly, že je stěžovatelovou běžnou praxí poučovat zájemce o osvojení i rodiče mající zájem o uvolnění dítěte do osvojení o možnosti souhlasného prohlášení otcovství k nenarozenému dítěti na matrice, přičemž tak pracovnice stěžovatele učinily i v posuzované věci. Tento skutkový závěr je naprosto klíčový, neboť výpověď manželů H. vůbec nic neříká o tom, kdo informoval (či dokonce přesvědčoval) paní K. o tom, že je na místě využití souhlasné prohlášení otcovství na matrice. Z výpovědí manželů H. pouze vyplývá, že paní K. si souhlasné prohlášení otcovství pana H. k nenarozené A. přála uskutečnit. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že tyto svědecké výpovědi jsou rozporné; naopak, tyto výpovědi jako celek prokazují zjištěný skutkový stav, jak k němu dospěl žalovaný i městský soud. Prvostupňový orgán ani žalovaný se tedy nedopustily nesprávného zjištění skutkového stavu věci, který by byl v rozporu se spisy či neměl oporu v provedeném dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

b) Tvrzená podjatost pracovníka prvostupňového orgánu Mgr. F. Z.

V rámci téhož kasačního důvodu je třeba posuzovat i námitky stěžovatele týkající se tvrzené podjatosti Mgr. F. Z., bývalého zaměstnance stěžovatele, ačkoliv stěžovatel tuto

námitku vznesl v rámci kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jedná se totiž o námitku, jejíž důvodnost by představovala takovou vadu řízení před správními orgány, jejímž následkem by muselo být zrušení rozhodnutí žalovaného pro vadu řízení, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Právní úprava podjatosti úředních osob podílejících projednávání a rozhodování věci ve správním řízení je upravena v § 14 odst. 1, 2 správního řádu.

Podle ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu platí, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba"), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

Odstavec druhý téhož ustanovení upravuje právo účastníka řízení namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení (dále jen „představený").

Ústavní soud ČR k problematice podjatosti úředních osob zastává právní názor, že „*pokud jde o správní orgány, pro jejich rozhodovací činnost se sice logicky nepředpokládá nezávislost, nestrannost již ale ano. Nestranností je totiž třeba rozumět objektivní, předem nezaujatý přístup pověřených osob k posuzování, řešení a zejména rozhodování právních věcí, a ten je nutno vyžadovat v případě všech státních orgánů. Jiný výklad by ve svém důsledku založil procesní nerovnost, a otřásl by tak důvěrou v právní stát (jak o tom stěžovatel hovoří), jehož posláním je mimo jiné i zajistit neutrální a objektivní rozhodování jeho orgány. Námitka podjatosti úředníka rozhodujícího ve správním řízení, byť nejde o instituci soudního typu, tedy může mít ústavněprávní rozměr*" (usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 25. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 1062/08, přístupné na http:\\nalus.usoud.cz).

Komentářová literatura k problematice podjatosti úřední osoby ve správním řízení uvádí, že ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu neznamená, že by správní orgán (a to jak prvostupňový, tak odvolací) k existenci důvodů zakládajících podjatost úřední osoby neměl vůbec přihlížet, neboť „*vydání rozhodnutí podjatou úřední osobou je vadou řízení, která je podle § 89 odst. 2 správního řádu důvodem pro zrušení rozhodnutí pro vadu řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, lze-li mít důvodně za to, že tato vada mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost*" (viz k tomu Vedral, J. Správní řád. Komentář. Bova Polygon 2006, s. 130).

Jak vyplývá ze správního spisu prvostupňového orgánu, Mgr. F. Z. nebyl tou oprávněnou úřední osobou, která vydala ve věci za prvostupňový správní orgán rozhodnutí, nýbrž byl úřední osobou, která se podílela na projednávání věci. Jmenovaný se účastnil provádění výslechů svědků před prvostupňovým orgánem, a to spolu s dalšími úředními osobami (Bc. P. Ž., Bc. E. N.). Mezi stranami je nesporné, že Mgr. F. Z. byl době od 20. 9. 2002 do 19. 12. 2002 zaměstnancem stěžovatele a ve zkušební době s ním byl ze strany stěžovatele rozvázán pracovní poměr. Samotný Mgr. F. Z. přitom nepostupoval

v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 správního řádu a neoznámil skutečnosti nasvědčující o možném vyloučení z projednávání věci svému nadřízenému.

Klíčem ke správnému výkladu ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu ve vztahu k těmto skutkovým okolnostem je pojem „důvodný předpoklad zájmu na výsledku řízení“, který v kontextu ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu navazuje významově na důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí žalovaným spočívající v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí či jeho věcnou nesprávnost. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pro dovození takovéto vady řízení ex officio (tzn. bez včasné námitky účastníka řízení) je třeba posoudit intenzitu skutkových okolností, které mohou naplnit pojem „důvodného předpokladu zájmu na výsledku řízení.“ Při tomto posouzení může hrát roli řada skutkových okolností, které jsou zjevné z postupu správního orgánu a jsou zachyceny ve správním spise. Určitým vodítkem může být u řízení zahájeného ex officio např. způsob, jakým se správní orgán dozvěděl o jednání účastníka řízení, které považuje za deliktní, a dále také průběh dokazování, je-li prováděno při jednání, jakož i dodržení všech procesních postupů stanovených předpisy o správním řízení.

V posuzované věci je ze správního spisu prvostupňového orgánu patrné, že informace vedoucí k podezření ze spáchání správního deliktu získal prvostupňový orgán od Úřadu městského obvodu Plzeň 3, odboru sociálního, který sdělil prvostupňovému orgánu jako ustanovený opatrovník nezl. A. v řízení o popření otcovství okolnosti o průběhu tohoto řízení, přičemž z těchto informací vyplynulo, že to byla právě paní M. coby pracovnice stěžovatele, která doporučila pro snadnější adopci souhlasné prohlášení otcovství ze strany pana H., což podle tvrzení ÚMO Plzeň 3 potvrdil ve svém vyjádření k žalobě pan H.. Tyto informace, byť zřejmě byly ze strany prvostupňového orgánu aktivně od ÚMO Plzeň 3 požadovány, tvořily dostatečný podklad pro podezření správního orgánu ze spáchání správního deliktu. Dále je třeba souhlasit se žalovaným v tom, že z průběhu dokazování (tzn. výslechu jednotlivých svědků) nevyplývá, že by účast Mgr. Z. na průběhu řízení nějakým zásadním způsobem ovlivnila jeho průběh. Protokoly o výsleších svědků byly podepsané oprávněnými úředními osobami, svědky, resp. jejich správnost stěžovatel nerozporoval [namítal pouze nesprávné vyhodnocení jednotlivých výpovědí – srv. bod VII. 2 a) tohoto rozsudku, nikoliv manipulaci s důkazy či jejich falzifikaci]. Konečně je třeba rovněž vzít v potaz časový odstup od doby, kdy byl Mgr. F. Z. zaměstnancem stěžovatele, k době, kdy bylo vedeno prvostupňové správní řízení. Tento odstup činí cca 4 a půl roku. Tyto skutečnosti nasvědčují závěru, že jakkoliv nelze popřít, že Mgr. F. Z. mohl mít subjektivní vztah k projednávané věci, žádné objektivní skutečnosti nenasvědčují tomu, že by to jakkoliv ovlivnilo průběh řízení a jeho výsledek. Ani sám stěžovatel přítomnost Mgr. F. Z. zjevně nehodnotil jako vadu řízení spočívající v přítomnosti vyloučené oprávněné úřední osoby, pokud v průběhu prvostupňového správního řízení nevznesl námitku podjatosti. K témuž závěru dospěl jak žalovaný, tak i městský soud. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že tato námitka stěžovatele není důvodná a městský soud postupoval správně, pokud kvůli této žalobní námitce napadené rozhodnutí nezrušil.

3) Namítaná nezákonnost posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]

Meritem právního posouzení věci městským soudem je otázka naplnění znaků správního deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení, kterého se měl svým jednáním stěžovatel dopustit v případu dcery paní M. K., nezl. A. Stěžovatel tvrdí, že jeho jednání nebylo v rozporu se zákonem, neboť doporučení vhodné, státem prověřené náhradní rodiny, biologické matce, která poté učiní svobodné rozhodnutí, které náhradní rodině dá přednost, rozhodně nelze považovat za zprostředkování adopce ve smyslu ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb.

Právní úprava zprostředkování osvojení je upravena jednak na úrovni mezinárodního práva veřejného (Úmluva o právech dítěte publ. pod č. 104/1991 Sb., Evropská úmluva o osvojení dětí vyhl. pod č. 132/2000 Sb. m. s.). V čl. 20 Úmluvy o právech dítěte je vyjádřen princip nepřenosné odpovědnosti státu za zajištění zprostředkování náhradní rodinné péče. Tento princip je dále rozveden v čl. 8 a 9 Evropské úmluvy o osvojení, které ukládají příslušným orgánům smluvních stran provést příslušná šetření a zkoumat, zda osvojení je v zájmu dítěte. Tato mezinárodněprávní východiska jsou na vnitrostátní úrovni konkretizována zákonem č. 359/1999 Sb. a zákonem o rodině.

Pro posouzení jednání stěžovatele je rozhodující znění platné a účinné v době, kdy se stěžovatel jednání dopustil. Jak dovodila judikatura Nejvyššího správního soudu, pozdějšího zákona by mohlo být použito jen tehdy, vedlo-li by to k uložení mírnější sankce či beztrestnosti stěžovatelova jednání (čl. 40 odst. 6 per analogiam pro účely trestání jiných správních deliktů, viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 29/2008 – 77, přístupný na www.nssoud.cz).

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 359/1999 Sb. ve znění účinném do 30. 6. 2008 sociálně-právní ochranu dětí zajišťují orgány sociálně-právní ochrany dětí, jimiž jsou krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, obecní úřady, ministerstvo a Úřad pro mezinárodněprávní ochranu dětí.

Podle ustanovení § 65 zákona o rodině platí, že osvojit lze jen nezletilého, a to jen je-li mu osvojení ku prospěchu. Tzv. nezrušitelně osvojit lze pouze nezletilého staršího jednoho roku (§ 75 zákona o rodině).

Podle ustanovení § 48 odst. 2 písm. g), h) a i) ve znění účinném od 1. 6. 2006 pověřené osoby mohou v sociálně-právní ochraně dětí vyhledávat fyzické osoby vhodné stát se osvojiteli nebo pěstouny a oznamovat je obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, vyhledávat děti uvedené v § 2 odst. 2 vhodné k osvojení nebo ke svěření do pěstounské péče a oznamovat je obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a poskytovat fyzickým osobám vhodným stát se osvojiteli nebo pěstouny a osvojitelům nebo pěstounům poradenskou pomoc související s osvojením dítěte nebo svěřením dítěte do pěstounské péče.

Podle ustanovení § 48 odst. 3 zákona č. 359/1999 Sb. pověřené osoby nejsou oprávněny vykonávat sociálně-právní ochranu v jiném rozsahu, než je uveden v odstavci 2.

Podle ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) téhož zákona zprostředkování osvojení a pěstounské péče spočívá ve výběru určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem nebo pěstounem určitého dítěte, jemuž se osvojení nebo pěstounská péče zprostředkovává, a v zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou.

Podle ustanovení § 19 odst. 2 téhož zákona zprostředkování osvojení a pěstounské péče podle odstavce 1 písm. d) nesmí provádět jiné orgány, právnické nebo fyzické osoby, než jsou orgány sociálně-právní ochrany uvedené v § 4 odst. 1.

Ustanovení § 19a a také § 19 odst. 2 byla do zákona č. 359/1999 Sb. vtělena novelizací zákonem č. 134/2006 Sb. účinnou ode dne 1. 6. 2006. Důvodová zpráva (sněmovní tisk 995/0, evid. č. ASPI LIT25726 CZ k novele zákona č. 359/1999 Sb., zákonu č. 134/2006 Sb. účinného ode dne 1. 6. 2006) uvádí, že *„zcela jednoznačně se zakotvuje úprava spočívající v tom, že v souladu s principy Úmluvy o právech dítěte nesmí kromě orgánů sociálně-právní ochrany nikdo jiný provádět zprostředkování náhradní rodinné péče a že jakékoliv zprostředkování realizované jinými subjekty je nedovoleným nezákonným zprostředkováním. Tato skutečnost již sice nesporně vyplývá ze stávajícího určení orgánů, které zprostředkování zajišťují, a ze stávající úpravy rozsahu, v jakém mohou být soukromé subjekty pověřeny výkonem sociálně-právní ochrany, nicméně zkušenosti z praxe ukazují, že je nezbytné stanovit takovou úpravu zcela jednoznačně. Výslovný a jednoznačný zákaz zprostředkování náhradní rodinné péče mimo rámec zákona vyloučí jakékoliv výkladové pochybnosti. Odůvodněnost zakotvení výslovného zákazu ostatně potvrzuje i zkušenost ze zahraniční právní úpravy“.*

Ke zprostředkování osvojení se váže ustanovení § 20 zákona č. 359/1999 Sb., podle jehož odstavce prvního *osvojení nebo pěstounská péče v České republice a osvojení dětí z ciziny do České republiky se zprostředkuje jen na žádost fyzické osoby, která má zájem osvojit dítě nebo přijmout dítě do pěstounské péče (dále jen „žadatel“).* Podle odstavce druhého tohoto ustanovení zprostředkování osvojení a svěření dítěte do pěstounské péče v České republice zajišťují krajské úřady a ministerstvo.

Zákon č. 359/1999 Sb. obsahuje rovněž pravidlo pro výjimečné situace, v nichž se zprostředkování osvojení podle ustanovení § 20 téhož zákona neprovádí. Je tomu tak v případě, že rodiče dali souhlas k osvojení dítěte předem ve vztahu k určitým osvojitelům, anebo podal-li návrh na osvojení manžel rodiče dítěte nebo pozůstalý manžel po rodiči nebo osvojiteli dítěte.

Samotné sankční ustanovení vztahující se k zákazu upravenému v ustanovení § 19 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb. je obsaženo v § 59f odst. 2 písm. b) tohoto zákona, podle něhož se právnická osoba dopustí správního deliktu tím, že **neoprávněně, v rozporu s § 19a odst. 2, zprostředkuje osvojení nebo pěstounskou péči podle § 19a odst. 1 písm. d). Podle § 59f odst. 3 tohoto zákona se za správní delikt podle odstavce 2 písm. b) uloží pokuta do 200 000 Kč.**

Příslušnost k projednávání tohoto správního deliktu je zákonem stanovena krajskému úřadu příslušnému podle místa trvalého pobytu dítěte [§ 59f odst. 2 písm. b)

zákona č. 359/1999 Sb.]. Při rozhodování o správním deliktu je zapotřebí zohlednit společné zásady správního trestání podle tohoto zákona, a to především ustanovení o podmínkách zániku odpovědnosti za správní delikt § 59l odst. 3, podle něhož *právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Dále platí určitá hlediska, jimiž je povinen správní orgán jednání delikventa posuzovat.* Při určení výše pokuty právnické osobě má správní orgán přihlédnout k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán (§ 59l odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb.).

V prvé řadě je třeba odmítnout názor stěžovatele, že ke správnímu deliktu neoprávněného zprostředkování osvojení § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb. může dojít pouze v případě osvojení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o rodině (tzn. u dětí nacházející se v ústavní péči či v péči zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc). Stěžovatel tvrdí, že zprostředkování osvojení ve smyslu ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. v takovém případě z povahy věci není možné. Podle ustanovení § 69 odst. 2 zákona o rodině platí, že *o svěření dítěte, které je v ústavu nebo v zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc z rozhodnutí soudu nebo z vůle rodičů, do péče budoucích osvojitelů rozhodne orgán sociálně-právní ochrany dětí; ustanovení § 67 až 68b platí obdobně.* Z dikce ustanovení § 59f odst. 2 písm. b) ve spojení s ustanovením § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb. ani účelu tohoto ustanovení nevyplývá, že by jeho dopad měl být omezen pouze na děti nacházející se v ústavní péči. Rovněž tak z historického výkladu opřeného o důvodovou zprávu k zákonu č. 134/2006 Sb., z něhož vychází současná platná a účinná právní úprava předmětné skutkové podstaty deliktu, která byla aplikována v posuzované věci, takový závěr nelze dovodit. Ke stěžovatelovu výkladu předmětných ustanovení zákona č. 359/1999 Sb. je třeba poznamenat, že stěžovatel účelově zaměňuje specifický institut svěření dítěte do preadopční péče s institutem výběru vhodné fyzické osoby k osvojení dítěte, který představuje širší fázi zprostředkování osvojení i u dětí, které nejsou svěřeny do péče ústavního zařízení či zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc.

Z těchto premis je zapotřebí vycházet při posouzení stěžovatelových námitek. Z uvedeného výkladu právní úpravy předmětného deliktu vyplývají dva znaky této skutkové podstaty: 1) výběr určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem, 2) zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou. Z dokazování provedeného orgánem, jehož závěry převzal žalovaný i městský soud, vyplývá, že stěžovatel zařazuje do své evidence žadatele o osvojení, kteří byli krajským úřadem zařazeni do evidence žadatelů o zprostředkování náhradní rodinné péče a žadatelé předkládají stěžovateli doklad o absolvování přípravy k přijetí dítěte do rodiny a rozhodnutí krajského úřadu o zařazení žadatelů do evidence. Tuto evidenci stěžovatel využívá za účelem výběru vhodných fyzických osob k osvojení dítěte. Dále z provedených důkazů jednoznačně vyplývá, že v případě nezl. A. pracovnice stěžovatele paní T. kontaktovala manžele H. a informovala je, že v Plzni je matka, která chce dát dítě k adopci. Další pracovnice stěžovatele paní M. informovala M. K. o vhodném manželském páru (manželích H.) k osvojení jejího nenarozeného dítěte a rovněž zprostředkovala seznámení manželů H. a M. K. na plzeňské pobočce stěžovatele. Námitku stěžovatele, že výběr osvojitelů neprovedly jeho pracovnice, ale matka nezl. A., je třeba posuzovat v kontextu ostatních tvrzení pracovnic stěžovatele,

které odpovídají závěru, že samostatný (na krajském úřadu nezávislý) výběr osob vhodných stát se osvojiteli provedl stěžovatel. Nejvyšší správní soud dovozuje, že první znak skutkové podstaty předmětného deliktu je tímto jednáním stěžovatele (resp. jeho zaměstnanců) v dostačující míře naplněn.

Ohledně druhého znaku skutkové podstaty předmětného deliktu (tzn. zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou), který stěžovatel rovněž nepovažuje za splněný, Nejvyšší správní soud uvádí následující. Účelem ustanovení § 19 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 59f odst. 2 písm. b) zákona č. 359/1999 Sb. nepochybně nebylo předvídat či reagovat na situace, kdy bude právnická osoba pověřená výkonem sociálně-právní ochrany dětí činit kroky vedoucí k nalezení vhodných osvojitelů ještě před narozením dítěte. Právní úprava osvojení totiž počítá s tím, že osvojit lze dítě nezletilé, nikoliv dítě nenarozené (čemuž koresponduje ostatně i mechanismus tzv. blanketového a kvalifikovaného souhlasu rodičů dítěte s osvojením upraveného v § 67 a § 68a zákona o rodině). Jak je ovšem zřejmé mj. i z výkladu důvodové zprávy k této právní úpravě, jejím smyslem mělo být jednoznačně zakázat jakékoliv přímé zprostředkování adopce osobami pověřenými k výkonu sociálně-právní ochrany dětí, k čemuž nepochybně náleží i zprostředkování kontaktu mezi osvojiteli a dítětem. Z povahy věci vyplývá, že pokud je dítě dosud nenarozené, a přesto se jedná mezi zúčastněnými o jeho budoucí osvojení, může mít seznámení rodiče dítěte s jeho budoucími osvojiteli obdobné účinky směřující k navázání vztahu mezi nimi.

V případě chystaného osvojení nezl. A. manželi H. byl splněn nejen skutkový znak seznámení paní K. s manželi H., ale i seznámení samotné narozené A. v porodnici v Rakovníku, které se událo v příčinné souvislosti s předchozí aktivní účastí pracovnic stěžovatele na zprostředkování kontaktu mezi manžely H. jako budoucími osvojiteli a paní K. jako matkou nezl. A. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s právním názorem městského soudu, že stěžovatel by porušil zákon i tehdy, pokud by pouze provedl výběr určité fyzické osoby vhodné stát se osvojitelem určitého dítěte, i když by se na zajištění osobního seznámení se dítěte s touto osobou již nepodílel, neboť jakákoliv činnost ve smyslu § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb., která není prováděna orgány sociálně-právní ochrany dětí uvedenými v § 4 odst. 1 téhož zákona, je v rozporu se zákonem. Takový výklad skutkové podstaty předmětného správního deliktu je plně v souladu s ratio legis aplikované právní úpravy. Zároveň je třeba podotknout, že takový výklad aplikovaných ustanovení zákona č. 359/1999 Sb. nemohl být pro stěžovatele překvapivý a nejednalo se rozhodně o změnu správní praxe orgánů sociálně-právní ochrany dětí, jak stěžovatel argumentoval v řízení před městským soudem. V tomto ohledu lze poukázat kromě metodického pokynu MPSV č. 1/2010 založeného ve spise i na publikované stanovisko MPSV ve věci oprávnění subjektů provádějících zprostředkování náhradní rodinné péče a osob pověřených k výkonu sociálně-právní ochrany dětí zveřejňovat osobní údaje dětí (přístupné na http://www.mpsv.cz/files/clanky/10285/Stanovisko_MPSV-osobni_udaje_deti.pdf), kde se výslovně uvádí, že *„pro činnost uvedenou v ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb., tj. pro výběr určité fyzické osoby jako vhodného osvojitele či pěstouna konkrétního dítěte a zajištění osobního seznámení dítěte s touto osobou,* ***však platí zákaz pro všechny ostatní osoby a subjekty než jsou příslušné orgány sociálně-právní ochrany dětí, které jediné mohou tuto činnost vykonávat...****Nestátní subjekty tudíž mohou zcela legálně vyhledávat vhodné osvojitele a pěstouny a vyhledávat rovněž děti, pro které je třeba*

zajistit náhradní rodinnou péči, pokud k těmto činnostem obdržely pověření v souladu s § 48 zákona č. 359/1999 Sb. a pouze v rozsahu stanoveném v tomto pověření. ...Konečné posouzení a rozhodnutí o tom, zda tito žadatelé budou vybráni jako vhodní osvojitelé nebo pěstouni určitého dítěte, však náleží výhradně příslušným orgánům sociálně-právní ochrany dětí". Z těchto skutečností vyplývá, že jednání stěžovatele v kontextu systému sociálně-právní ochrany dětí bylo a je jednoznačně nahlíženo jako protiprávní. Žalovaný i městský soud tedy kvalifikovaly předmětné jednání stěžovatele správně jako porušení ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) ve spojení s ustanovením § 19 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb., které je sankcionovatelné pokutou až do výše 200 000 Kč ve smyslu ustanovení § 59l odst. 2 téhož zákona.

Ke stěžovatelově argumentaci zákazem extenzívního výkladu veřejnoprávních norem, který podle jeho názoru vyplývá z judikatury Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu: Stěžovatel tvrdí, že v daném případě je evidentní, že existují různé výklady ustanovení § 19a odst. 1 písm. d) zákona č. 359/1999 Sb., a proto podle jeho názoru nemohlo být toto ustanovení vyloženo k jeho tíži. Princip in dubio mitius jako určitý příkaz k optimalizaci trestání lze uplatnit jen tam, kde by výklad předmětné právní úpravy trestání vedoucí k potrestání pachatele byl založen na interpretační úvaze značně překračující sémantický rámec normativního textu. K tomu lze dále uvést, že princip in dubio mitius pramení ze související maximy trestání in dubio pro reo, která se ovšem týká výhradně skutkových otázek deliktu, nikoliv výkladu jeho právní úpravy. Kontextuálně souvisí i s právním principem in dubio pro libertate, tzn. restriktivním výkladem omezení základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1, 4 Listiny). Do judikatury správních soudů se tento princip dostal postupně akceptací právního názoru Ústavního soudu a objevil se v několika rozsudcích Nejvyššího správního soudu, a to nejen v prostředí správního trestání (viz k tomu rozsudek Nevyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 As 49/2004 - 83, dále rozsudek ze dne 18. 12. 2007, č. j. 2 Afs 46/2007 – 103, a také rozsudek ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Afs 139/2006 – 108 a rozsudek ze dne 21. 5. 2009, č. j. 5 Afs 91/2008 – 75, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 19/2009 – 57, všechny přístupné na www.nssoud.cz.).

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že princip in dubio mitius nelze aplikovat tam, kde skutková podstata deliktu je bez jakýchkoliv pochybností a beze zbytku naplněna jednáním delikventa, jako tomu bylo v této věci. K naplnění obou znaků deliktu dospěly správní orgány i městský soud na základě jazykově-logického a systematického výkladu, přičemž vhodně zohlednily historický účel aplikované právní úpravy. Samotná skutečnost, že stěžovatel zastává odlišný výklad předmětných ustanovení zákona č. 359/1999 Sb., jakož i Úmluvy o právech dítěte a Evropské úmluvy o osvojení, na tom nemůže nic změnit, neboť to by per argumentum ad absurdum vylučovalo jakékoliv trestání deliktního jednání, pokud by měl delikvent jiný právní názor na výklad skutkové podstaty deliktu než správní orgán.

K zákonnosti postupu stěžovatele Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění dodává, že jako znak objektivní stránky předmětného deliktu (tzn. způsob a okolnosti jeho spáchání) lze v souladu s ustanovením § 59 odst. 2 zákona č. 359/1999 Sb. hodnotit i to, že stěžovatel – jako i v jiných obdobných případech – prostřednictvím svých zaměstnankyň doporučil rodičům dítěte postup spočívající v souhlasném prohlášení paní

K. a pana H. o jeho otcovství k dítěti (§ 52 zákona o rodině). Jakkoliv Nejvyšší správní soud nepopírá, že právní otcovství jako právní status nemusí korespondovat s otcovstvím biologickým, není účelem tohoto institutu zjednodušovat zájemcům o osvojení dítěte proceduru zprostředkování osvojení. Primárním účelem ustanovení § 20 zákona č. 359/1999 Sb. je usnadnit osvojení dítěte manželovi skutečného (tzn. biologického) rodiče dítěte. Stěžovateli přitom bylo známo, že pan H. není skutečným otcem nezl. A., a tedy věděl, že souhlasné prohlášení matky nezl. A. a pana H. o jeho otcovství k nezl. A. je účelové a nepravdivé. Pokud stěžovatel informoval zájemce o osvojení o této možnosti a zároveň takový postup patří to k jeho setrvalé praxi výkonu sociálně-právní ochrany dětí, kterou vykonává v zastoupení státu na základě svého pověření ve smyslu ustanovení § 48 odst. 2 písm. i) zákona č. 359/1999 Sb. (poskytování poradenské pomoci zájemcům o osvojení), pak se nejedná o postup lege artis, nýbrž jde o návod k jednání zákon obcházejícímu (in fraudem legis). V posuzované věci vedlo takto poskytnuté poradenství stěžovatele k dalšímu zbytečnému soudnímu řízení o popření otcovství pana H., který měl zájem být právním otcem nezl. A. pouze za předpokladu, že dojde k jejímu osvojení.

Nejvyšší správní soud tedy po podrobném posouzení právní kvalifikace skutku stěžovatele, kterou provedly žalovaný i městský soud, dospěl k závěru, že tato právní úvaha byla v souladu se zákonem a není tedy dán důvod ke zrušení napadeného rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tak nepřisvědčil ani těmto stěžovatelovým námitkám a ve výsledku dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji zamítl ve smyslu ustanovení § 110 odst. 1 in fine s. ř. s.

VIII. Náhrada nákladů řízení

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 16. května 2012

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu