

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **G. S.**, zastoupený Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 6. 2016, č. j. KUJI 47554/2016, sp. zn. OSMS 342/2016, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2018, č. j. 31 A 88/2016 - 31,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl umístěn v Dětském domově T. 748, J. (dále jen „dětský domov“), kde dosáhl zletilosti. Následně tam pobýval jako zletilá nezaopatřená osoba soustavně se připravující na budoucí povolání, na základě smlouvy o poskytování plného přímého zaopatření (dále jen „smlouva o zaopatření“) podle § 2 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 10. 2012 (dále jen „zákon o výkonu ústavní výchovy“). Smlouvy o zaopatření byly s žalobcem uzavírány vždy na dobu určitou, poslední z nich na období od 1. 10. 2011 do 30. 9. 2012. Dne 18. 9. 2012 podal žalobce žádost o uzavření smlouvy o zaopatření, neboť z důvodu porušování sjednaných povinností žalobcem ředitelka dětského domova

nepřistoupila k dalšímu sjednání smlouvy o zaopatření. Dne 24. 9. 2012 podal žalobce u Okresního soudu v Třebíči žalobu o stanovení povinnosti uzavřít smlouvu, která byla rozsudkem ze dne 6. 11. 2012, č. j. 12C 130/2012 - 71, zamítnuta. O odvolání rozhodl Krajský soud v Brně, pobočka v Jihlavě usnesením ze dne 31. 3. 2014, č. j. 54 Co 169/2013 - 98, kterým rozsudek soudu prvního stupně zrušil a řízení ve věci zastavil a rozhodl, že po právní moci usnesení bude věc postoupena k vyřízení dětskému domovu, s odůvodněním, že předmětná věc nespadá do pravomoci soudů, neboť smlouva podle ustanovení § 2 odst. 6 zákona o výkonu ústavní výchovy má veřejnoprávní charakter. Proti usnesení krajského soudu brojil žalobce dovoláním k Nejvyššímu soudu České republiky, který usnesením ze dne 10. 12. 2015, č. j. 33 Cdo 4180/2014 – 128, usnesení krajského soudu změnil tak, že věc bude po právní moci usnesení postoupena řediteli dětského domova, neboť ten (nikoliv dětský domov) při jejím uzavírání vystupuje vůči nezaopatřené osobě jako správní orgán.

[2] Ředitelka vydala dne 25. 2. 2016 výzvu k seznámení se s podklady rozhodnutí. V návaznosti na výzvu ředitelky vložil žalobce do textu smlouvy, jejíhož uzavření se domáhal, klauzuli, která řešila vypořádání nároků, jež měly vzniknout mezi uplatněním nároku a rozhodnutím.

[3] Usnesením ze dne 18. 3. 2016, č. j. DD/0267/2016, rozhodla ředitelka dětského domova (dále jen „ředitelka“) podle ustanovení § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a nepovolila změnu obsahu žádosti o poskytování plného přímého zaopatření (dále jen „usnesení ředitelky“).

[4] Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2016, č. j. DD/0289/2016, zamítla ředitelka žádost žalobce o poskytování plného přímého zaopatření dle ustanovení § 2 odst. 6 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 10. 2012 (dále jen „rozhodnutí ředitelky“).

[5] K odvolání žalobce rozhodl žalovaný tak, že odvolání zamítl a napadená rozhodnutí potvrdil. Ve vztahu k odvolání proti usnesení ředitelky uvedl, že ač je žadatel oprávněn zúžit předmět své žádosti, či ji vzít zpět, je tato možnost podmíněna svolením správního orgánu. Změnu obsahu žádosti může správní orgán povolit pouze v případě, že podateli hrozí vážná újma, což žalovaný v posuzované věci neshledal. Ani námitky proti věcnému rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce žalovaný neakceptoval s odůvodněním, že právo žalobce na poskytování plného přímého zaopatření je založeno právním úkonem, uzavření veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 2 odst. 6 zákona o výkonu ústavní výchovy. Ředitelka nemohla žalobci vyhovět a uzavřít s ním smlouvu, neboť dovršil věk 26 let. Bez toho, aby byla uzavřena smlouva, nevznikají žalobci žádné nároky.

II. Řízení před krajským soudem

[6] Závěry žalovaného napadl žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Brně, který ji v záhlaví označeným rozsudkem dne 31. 1. 2018 zamítl.

[7] Krajský soud se nejprve zabýval povahou smlouvy o zaopatření, přičemž vycházel z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2015, č. j. 33 Cdo 4180/2014 - 128, který povahu zaopatřovací smlouvy v pojetí zákona o výkonu ústavní výchovy posuzoval k dovolání žalobce.

[8] Nejvyšší soud v usnesení ze dne 10. 12. 2015, č. j. 33 Cdo 4180/2014 - 128, uzavřel, že *„smlouva o plném přímém zaopatření je tedy smlouvou veřejnoprávní, upravující práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.“*

[9] Krajský soud žalobci přisvědčil v tom, že až Krajský soud v Brně – pobočka v Jihlavě a následně Nejvyšší soud svými rozhodnutími postavily najisto, že novela zákona o výkonu ústavní výchovy s účinností od 1. 11. 2012 pouze formulačně upřesnila dosavadní úpravu postupu ředitele zařízení při rozhodování o žádosti o uzavření smlouvy podle ustanovení § 2 odst. 6 tohoto zákona. Nejvyšší soud uvedl, že: *„jestliže ředitel zařízení smlouvu s nezaopatřenou osobou na základě její žádosti neuzavřel (odmítl ji uzavřít), resp. nerozhodl o zamítnutí žádosti ve smyslu § 24 odst. 3 písm. b) zákona, ve znění od 1. 11. 2012, mohla se nezaopatřená osoba rozhodnutí o své žádosti domáhat správní cestou, a to podnětem k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 správního řádu), popř. žalobou proti nečinnosti podanou proti řediteli zařízení u správního soudu.“* Žalobce nejpozději k právní moci rozhodnutí odvolacího soudu věděl, jaký postup má v případě nečinnosti správního orgánu zvolit. I přes tuto skutečnost od 12. 5. 2014, kdy nabylo právní moci usnesení Krajského soudu v Brně, pobočka v Jihlavě, kterým bylo rozhodnuto o tom, že k projednání předmětné věci nejsou pravomocné soudy, nýbrž Dětský domov J. (respektive jeho ředitel), jakožto správní orgán, žalobce nepodal podnět k uplatnění opatření proti nečinnosti.

[10] Důvody pro zamítnutí žádosti o uzavření zaopatřovací smlouvy jsou v zákoně upraveny taxativně. Jedním z těchto důvodů je podání žádosti nezpůsobilým subjektem, tj. takovým, který není ke dni vydání rozhodnutí nezaopatřeným dítětem ve smyslu zákona o státní sociální podpoře. Tím se rozumí dítě nejdéle do dovršení věku 26 let, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání, případně za splnění jiných podmínek.

[11] Krajský soud konstatoval, že ředitelka dětského domova přistoupila k rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí plného přímého zaopatření až poté, co dovršil věk 26 let, tedy přibližně až za rok a půl poté, co nabylo právní moci rozhodnutí odvolacího civilního soudu, kterým bylo rozhodnuto o věcné příslušnosti správních orgánů. Dle krajského soudu tímto postupem mohlo dojít k porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, zdůraznil však, že žalobce nevyužil institutu ochrany před nečinností podle ustanovení § 80 správního řádu. Krajský soud proto posoudil věcnou správnost závěrů uvedených v rozhodnutí ředitelky dětského domova, které byly následně převzaty žalovaným v napadeném rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žalobce nesplňoval zákonné podmínky nároku na plné přímé zaopatření, neboť v době rozhodování správního orgánu již dovršil věku 26 let.

[12] Dále se krajský soud zabýval tím, zda má žalobce nárok na zpětnou úhradu plného přímého zaopatření po dobu, kdy splňoval podmínky věku a soustavné přípravy na budoucí povolání a dospěl k závěru, že nikoliv. Shledal, že zařízení může poskytovat plné přímé zaopatření zletilé nezaopatřené osobě pouze za podmínek sjednaných ve smlouvě

mezi nezaopatřenou osobou a zařízením. Teprve uzavřením smlouvy vznikají smluvním stranám práva a povinnosti.

[13] Právo na vyplácení plného přímého zaopatření nelze dle krajského soudu ztotožnit s jeho právem na výživné, které mu jsou povinni hradit rodiče, případně jiné soudem stanovené osoby i zpětně.

[14] Krajský soud uzavřel, že žaloba není důvodná a napadené rozhodnutí je zákonné. Žalovaný není povinen zpětně uhradit žalobci plné přímé zaopatření za dobu, kdy žalobce splňoval věkový limit, a mohly být splněny další podmínky, na základě kterých může dojít k uzavření smlouvy mezi zletilou nezaopatřenou osobou a zařízením ústavní. V době, kdy ředitelka dětského domova o předmětné žádosti rozhodovala, již nebyla naplněna rozhodná podmínka věku žalobce pro uzavření smlouvy o poskytování plného přímého zaopatření, kterou je věk žalobce.

III. Kasační stížnost

[15] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[16] Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil, že ředitelka dětského domova rozhodla po právu s odkazem na to, že stěžovatel skutečně den před rozhodnutím nabyl věku 26 let, a že se měl stěžovatel dřívějšího rozhodnutí domáhat prostředky proti nečinnosti. Stěžovatel je přesvědčen, že uvedená úvaha krajského soudu nemůže obstát, protože okamžik, jenž postavil najisto a vůbec poprvé určil, který orgán je oprávněný o věci rozhodnout (tedy ředitel), byl dán až dne 5. ledna 2016. Před tím sice bylo vydáno rozhodnutí, které věc postupovalo do správního řízení, ale jinému orgánu (dětskému domovu).

[17] Stěžovatel je přesvědčen, že se mohl legitimně domáhat změny tohoto rozhodnutí cestou dovolání, přičemž po dobu, než o něm bylo rozhodnuto, neměl povinnost se domáhat výkonu rozhodnutí, jehož obsah zpochybnil. V případě, kdyby se postupu proti nečinnosti domáhal, by byl jeho postup s okamžikem přijetí rozhodnutí dovolacího soudu zbytečný.

[18] Stěžovatel vypočítává, že od okamžiku rozhodnutí o příslušném orgánu s pravomocí o věci rozhodnout (5. ledna 2016) do vydání rozhodnutí v prvním stupni (23. března 2016) uplynulo přesně 78 dní. Během této doby správní orgán vydal jednu výzvu k seznámení se s podklady a k vyjádření k nim. Stěžovatel se k nim vyjádřil a navrhl změnu petitu žádosti. Správní orgán následně vydal procesní usnesení a poté rozhodl. To dle stěžovatele nelze nazývat nečinností.

[19] Krajský soud se podle stěžovatele dopustil porušení jednoho ze základních principů právního státu, kterým je vázanost vlastním rozhodnutím, resp. rozhodnutím nadřízeného soudu. V souzené věci krajský soud vydal před vydáním napadeného rozsudku v téže věci rozhodnutí v roli odvolacího soudu, jehož nosnou myšlenkou rozhodnutí bylo to, že o nároku, který mu byl předložen, mají věcně rozhodnout správní orgány. Tento závěr byl

zcela bezpodmínečný a neobsahoval klauzuli *„pokud nenabude žalobce věku 26 let“*. Napadeným rozhodnutím pak tentýž soud v jiném senátním složení toto rozhodnutí zcela popřel, když odepřel ochranu nároku, jenž byl dříve projednáván civilními soudy a těmito odkázán právě tam, kde mu byl nárok odepřen. Krajský soud byl vázán podstatou svého předchozího rozhodnutí, že o nároku mají věcně rozhodnout správní orgány. V jiném řízení proto nemohl vyjádřit názor, který fakticky popírá důsledky právního názoru předchozího.

[20] Postup krajského soudu byl dle stěžovatele odepřením spravedlnosti. Stěžovatel se původně domáhal nároku způsobem, který dodnes považuje za správný a který tehdy akceptovaly i jiné orgány. Až po dvou letech řízení změnily soudy názor a věc odmítly jako civilní spor. Tuto skutečnost právo nespojuje se ztrátou nebo oslabením nároku, který byl uplatněn, ale naopak pouze přenáší pravomoc a povinnost o něm rozhodnout na jiný subjekt. Stěžovatel s tímto přenosem nesouhlasí, ale respektuje jej. Respekt k tomuto závěru ovšem neobsahuje předpoklad, že soustava správních orgánů a soudů se zřekne v důsledku procesních složitostí s tím spjatých rozhodnutí o nároku, který byl věcně původně uplatněn řádně, včas a dostatečně jasně.

[21] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Kasační stížnost je projednatelná, po jejím posouzení dospěl soud k závěru, že není důvodná.

[23] Stěžovatel předně namítá, že po něm nebylo možno požadovat, aby se domáhal ochrany proti nečinnosti, a že měl právo usilovat o změnu napadeného rozhodnutí cestou dovolání. Nejvyšší správní soud shledává, že povinnost využít prostředků ochrany proti nečinnosti stěžovateli skutečně z ničeho neplynula. Zdůrazňuje však, že se stěžovatel současně nemůže dovolávat pozdního rozhodování o své žádosti. Krajský soud správně posoudil, že postupem ředitelky mohlo dojít k porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Jestliže však proti tomuto postupu stěžovatel nebrojil včas k tomu určenými prostředky, tj. prostředky ochrany proti nečinnosti, nemůže proti tomuto postupu podávat námitky až poté, co ředitelka rozhodnutí vydala, a stěžovatel s jeho obsahem nesouhlasí.

[24] Nejvyšší správní soud rovněž dává stěžovateli za pravdu v tom, že měl právo usilovat o změnu napadeného rozhodnutí prostřednictvím dovolání. Z toho však nelze dovozovat legitimní očekávání, že k takové změně dojde, tedy očekávání, že Nejvyšší soud stěžovateli vyhoví. Jak v nyní napadeném rozsudku uvedl krajský soud, stěžovatel nejpozději dne 12. 5. 2014, kdy nabylo právní moci usnesení Krajského soudu v Brně – pobočky v Jihlavě, věděl, jaký postup má v případě nečinnosti správního orgánu zvolit. Odvolací soud rozhodl, že k projednání předmětné věci nejsou pravomocné soudy v civilním řízení, nýbrž Dětský domov J. (respektive jeho ředitel), jakožto správní orgán. Citované rozhodnutí odvolacího soudu bylo tedy od uvedeného data v právní moci a bylo

pro účastníky řízení závazné. Nesouhlas stěžovatele s tímto rozhodnutím nezaložil dobrou víru ani legitimní očekávání, že Nejvyšší soud v řízení o dovolání napadené rozhodnutí změní či zruší.

[25] Co se týče námitky, že krajský soud porušil princip vázanosti vlastním rozhodnutím, jestliže v nyní projednávané věci nejprve v roli odvolacího soudu rozhodl, že o nároku, který mu byl předložen, mají věcně rozhodnout správní orgány, přičemž tento závěr byl bezpodmínečný a neobsahoval klauzuli *„pokud nenabude žalobce věku 26 let“*, a později ve stejné věci jako správní soud odepřel ochranu stěžovatelem uplatňovaného nároku, Nejvyšší správní soud ji hodnotí jako nedůvodnou. Předně je třeba zdůraznit, že ředitelka jako správní orgán, resp. žalovaný a krajský soud, o uplatňovaném nároku věcně rozhodovali. Při svém rozhodování však byli povinni postupovat v souladu s § 2 odst. 6 zákona o výkonu ústavní výchovy, který umožňuje uzavírání zaopatřovacích smluv pouze s nezaopatřenými osobami do věku 26 let. Stěžovatelem poukazovaná podmínka tedy plyne přímo ze zákona, a její respektování v žádném případě neporušuje princip vázanosti vlastním rozhodnutím, konkrétně není v rozporu s postoupením věci odvolacím soudem do správního řízení. Správní orgány ani soud jednoznačně neměly povinnost vyhovět stěžovatelově žádosti. Kasační námitka je nedůvodná.

[26] Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že ochranu proti otálení ředitelky s uzavřením veřejnoprávní smlouvy o zaopatření dle § 2 odst. 6 zákona o výkonu ústavní výchovy poskytují soudy ve správním soudnictví k žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu podle § 82 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016 – 28, č. 3580/2017 Sb. NSS). V této zásahové žalobě by se tedy stěžovatel mohl domáhat vyslovení nezákonnosti zásahu ředitelky, který spočíval v tom, že ode dne podání žádosti, kdy stěžovatel ještě nedovršil 26. rok, až do dne napadeného prvoinstančního rozhodnutí otálela s jejím uzavřením. Pakliže by soud skutečně deklaroval nezákonnost zásahu, stěžovatel by se případně mohl obrátit na civilní soudy s žádostí o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[27] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 30. srpna 2018

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu