

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Z. H.**, zastoupena Mgr. et Mgr. Kamilou Mesiarkinovou, advokátkou, se sídlem Na Březině 310, Rozdrojovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **MUDr. R. H.**, zastoupený JUDr. Jiřím Juříčkem, advokátem, se sídlem Údolní 5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 8. 2017, č. j. 29 A 126/2015 – 79,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu Brně ze dne 31. 8. 2017, č. j. 29 A 126/2015 – 97, **se zrušuje.**

II. Žaloba **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Městský úřad Kuřim, odbor sociálních věcí a prevence (dále jen „městský úřad“) rozhodnutím ze dne 1. 4. 2015, č. j. MK/5239/15/OSVP, vyslovil napomenutí žalobkyni a osobě zúčastněné na řízení jako rodičům nezletilého, a to podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 6. 2015, č. j. JMK 70994/2015, zamítl odvolání žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení a potvrdil shora uvedené rozhodnutí městského úřadu.

II.

[3] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 31. 8. 2017, č. j. 29 A 126/2015 – 79.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že městský úřad postupoval zcela opodstatněně, když napomenul oba rodiče. Byť je odůvodnění rozhodnutí městského úřadu poměrně stručné, je z něj i přesto jasné, z čeho správní orgán vycházel a správní spis je pro jeho závěry dostatečnou oporou. Jelikož snaha sociálních pracovnic městského úřadu o nápravu poměrů v rodině nevedla k zlepšení situace, bylo napomenutí přirozeným dalším krokem v ochraně zájmu na zdravém vývoji nezletilého. Krajský soud nesouhlasil se žalobkyní, že by se v případě napomenutí jednalo o sankci. Podle něj jde spíše o apel na rodiče, aby se zamysleli nad svým chováním majícím vliv na nezletilého. Správní orgán k tomuto kroku nicméně v daném případě nepřistoupil okamžitě, ale až po několikaleté spolupráci s rodiči a snaze zlepšit jejich situaci. Skutečnost, že napomenuti byli oba rodiče rovným dílem, přitom nelze chápat jako nespravedlivé uplatnění kolektivní viny, ale tak, že na vývoj dítěte má vliv celkové klima v rodině, jež spoluvytvářejí oba rodiče. Napomenutí není označením viníka, toho navíc ze vzájemné kritiky rodičů ani nelze jednoznačně určit. Skutečnost, že napomenuti byli oba rodiče, má současně tu výhodu, že nevede k stigmatizaci pouze jednoho rodiče, který by tímto mohl být znevýhodněn v řízení o svěření nezletilého do péče, jak naznačovala žalobkyně. Krajský soud dále konstatoval, že není pravdou, že by se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně. Žalovaný sice uvedl, že rozhodnutí o vyslovení napomenutí přezkoumal v rozsahu námitek otce, jde však o zřejmou chybu, neboť v dalším textu žalovaný rekapituluje obsah odvolání žalobkyně. Z obou rozhodnutí správních orgánů, jež tvoří jeden celek a jejich odůvodnění se tak vzájemně doplňují, je zřejmé, z jakého důvodu byli rodiče napomenuti. Správní rozhodnutí nejsou nepřezkoumatelná, neboť judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu umožňuje uplatnit ucelenou a logicky provázanou argumentaci oproti nutnosti vypořádat explicitně každou dílčí námitku.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka se neztotožňuje s právním názorem krajského soudu, že napomenutí by nemělo být klasifikováno jako sankce. Jeho preventivní funkce totiž nevylučuje i represivní a sankční charakter napomenutí jako takového. Sankční povaha napomenutí se projevuje zejména v tom, že udělení napomenutí je způsobilé ovlivnit výsledek vlastního řízení ve věci péče o nezletilého, resp. zhoršit postavení napomenutého rodiče. Má-li napomenutí charakter správní sankce, je nezbytné při jeho udělení důsledně dodržet veškeré zásady správního trestání analogicky odvozené od zásad trestání v trestním právu.

V souladu s těmito zásadami je nepřípustné uplatnění kolektivní odpovědnosti namísto odpovědnosti individuální. Trest je dále možné uložit pouze v případě, že není pochyb o tom, kým, jakým způsobem a za jakých okolností bylo jednání spácháno. Jednoznačně se tak projeví požadavek dostatečně určité skutkové věty ve vztahu k jednání osoby, které je napomenutí ukládáno. Z formulace výrokové věty rozhodnutí, ani z jeho odůvodnění není zřejmé, jakého konkrétního, určitého a nezaměnitelného jednání, jakým způsobem, v jaké době, se měla stěžovatelka dopustit. Rozhodnutí nesplňuje základní formální ani obsahové náležitosti, jež jsou na něj právními předpisy kladeny. Krajský soud se při svém rozhodování nepokusil žádným způsobem provést korekci faktického uplatnění kolektivní viny správními orgány, přestože stěžovatelka poukazovala na to, že správní orgány se v předcházejícím řízení vůbec nezabývaly tím, zda komplikovaná komunikace mezi rodiči není dána výlučně na straně otce nezletilého.

[7] Podle stěžovatelky nebylo prokázáno, že by se dopustila narušení výchovy nezletilého, natož pak opakovaně či závažným způsobem. I když je pravdou, že komunikace mezi ní a otcem nezletilého je problematická, nebylo prokázáno, že by tato měla negativní vliv na řádnou výchovu nezletilého v intenzitě tvrzené správními orgány. Ze spisu ani provedených důkazů, zejména znaleckých posudků, nevyplývá, že by se stěžovatelka dopustila pochybení vedoucímu k závažnému narušení výchovy nezletilého. Z vypracovaných znaleckých posudků navíc ani nevyplývá, že by zhoršená komunikace mezi rodiči nezletilého měla jakýkoliv, natož pak závažný, přímý nebo nepřímý negativní dopad na řádnou výchovu nezletilého. I kdyby snad měla zhoršená komunikace mezi rodiči negativní dopad do sféry nezletilého syna, nebylo prokázáno, že by viníkem byla stěžovatelka. Je nepřípustné stěžovatelku sankcionovat za „neschopnost domluvit se s otcem nezletilého“, když z předešlého správního řízení nevyplývá, ani nebylo prokázáno, že by příčiny nemožnosti komunikace byly na její straně.

[8] Jak rozhodnutí městského úřadu, tak rozhodnutí žalovaného, nebylo řádně odůvodněno. Z rozhodnutí městského úřadu nevyplývá, v čem konkrétně spočívalo jednání stěžovatelky, které jej vedlo k udělení napomenutí. Toto rozhodnutí obsahuje pouze nedostatečný přepis skutkových událostí a obsahově zcela nedostatečnou a neurčitou skutkovou větu. Rozhodnutí žalovaného pak prakticky vůbec nereflektovalo námitky stěžovatelky a pouze převzalo tvrzení a závěry městského úřadu, aniž by námitky stěžovatelky odvolací orgán konfrontoval s obsahem správního spisu. Krajský soud následně, zcela v rozporu s právem na spravedlivý proces a na přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, připouští stručnost odůvodnění rozhodnutí městského úřadu a bez dalšího uzavírá, že rozhodnutí o udělení napomenutí bylo opodstatněné.

[9] Rovněž napadený rozsudek krajského soudu je podle názoru stěžovatelky stižen vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu nedostatečného odůvodnění. Krajský soud pouze zrekapituloval dosavadní vývoj skutkových okolností a obsah jednotlivých rozhodnutí v předmětné věci. Jeho odůvodnění je pouze formální a nevypořádává se v podstatě s žádnou žalobní námitkou relevantní způsobem. Argumentace krajského soudu vyvracející žalobní námitky je pouze formální, když v odůvodnění napadeného rozsudku je bez dalšího uvedeno, že se soud neztotožňuje s námitkami stěžovatelky, nebo nepřiléhavá a nerelevantní.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě a dále uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

V.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom shledal okolnosti uvedené v odstavci 4, k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda měl krajský soud k projednání této věci pravomoc podle § 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 2 s. ř. s., tj. zda rozhodnutí, jehož přezkumu se stěžovatelka domáhala, je rozhodnutím správního orgánu, které se týká veřejných subjektivních práv.

[14] Je vhodné připomenout, že Nejvyšší správní soud aproboval právní názor vyjádřený předtím v jiné věci Městským soudem v Praze v usnesení ze dne 25. 5. 2018, č. j. 10 Ad 26/2017 - 43, který byl zveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod číslem Sb. NSS 3769/2018. Jde o recentní vývoj soudní judikatury, který neměl krajský soud v době vydání kasační stížností napadeného rozsudku k dispozici.

[15] Podle § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může obecní úřad obce s rozšířenou působností přistoupit k rozhodnutí o konkrétních výchovných opatřeních (napomenutí, stanovení dohledu nad dítětem, uložení omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte a uložení povinnosti využít odbornou poradenskou pomoc). Novelou zákona o sociálně-právní ochraně dětí č. 303/2013 Sb. byl s účinností od 1. 1. 2014 do § 13 odst. 1 vložen dovětek, že neučinil-li o uvedených výchovných opatřeních rozhodnutí obecní úřad obce s rozšířenou působností, *může o těchto výchovných opatřeních za stejných podmínek rozhodnout soud*. Nelze přitom pochybovat o tom, že tímto soudem je soud rozhodující ve věcech péče soudu o nezletilé podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, nikoli soud rozhodující ve správním soudnictví, tj. podle s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud při posouzení předmětné otázky přihlédl i k rozsudku zdejšího soudu ze dne 12. 2. 2015, č. j. 6 Ads 177/2014 - 49, jehož předmětem bylo posouzení rozhodnutí správních orgánů ve věcech péče o nezletilé podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí. V něm kasační soud na podkladě podrobného zdůvodnění mj. uvedl, že *„ačkoliv dochází k veřejnoprávní (vrchnostenské) ingerenci do vztahů osob, jež ji musí i proti své vůli respektovat, v dané věci je rozhodnutím zasaženo do ryze soukromoprávních vztahů, vztahů rodinných. Není zde rozhodováno o veřejných subjektivních právech, nýbrž o*

subjektivním soukromém právu na rodinu a rodinný život. (...) Úprava vztahů v rodině včetně péče o děti je v prvé řadě věcí soukromou, jež vyplývá ze samé podstaty fungování rodiny jako základní jednotky státu. Jen v případě nutnosti se tyto vztahy stávají „věcí veřejnou", tedy předmětem zásahu ze strany veřejné moci. V daném případě bylo rozhodováno o realizaci práva vyplývajícího z rodinných vztahů, konkrétně práva rodičů na péči o dítě a jeho výchovu, jakož i práva dítěte na rodičovskou výchovu a péči, zakotvených v čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Právě tato kvalifikace je v daném případě rozhodná pro závěr, že přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů zde nepřísluší soudům v soudním řízení dle soudního řádu správního, nýbrž soudům rozhodujícím v občanském soudním řízení. Jako vodítko v dané věci poslouží také ustanovení zakládající pravomoc soudů v občanském soudním řízení § 7 o. s. ř. (...)", které *„výslovně počítá ze skutečností, že v občanském soudním řízení nejsou řešeny pouze spory, ale i jiné právní věci. Typicky to jsou například právě otázky řešené v řízení dle § 244 a násl. o. s. ř. ..."*

[17] Nejvyšší správní soud má za to, že i v případě rozhodnutí podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona o sociálně právní ochraně dětí se jedná o rozhodnutí správního orgánu ve věcech péče o nezletilé, neboť účelem uložení výchovného opatření (zde napomenutím rodičů nezletilého) je dílčí působení na rodinné a další společenské vztahy, jež ovlivňují výchovu dítěte. I zde je rozhodnutím správního orgánu zasahováno do práva rodičů na péči o dítě a jeho výchovu, resp. do práva dítěte na rodičovskou výchovu a péči (čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

[18] Podle názoru zdejšího soudu by bylo nesystémovým řešením, aby za situace, kdy soud v občanském soudním řízení může rozhodnout o uložení výchovného opatření podle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí za stejných podmínek jako správní orgán, přezkoumávaly rozhodnutí o uložení výchovného opatření správním orgánem soudy ve správním soudnictví, tj. soudy v jiné linii soudní soustavy. Navíc je nutno přihlédnout k tomu, že ochrana práv účastníků řízení není v řízení před správními soudy tak efektivní, jako v řízení před soudy podle občanského soudního řádu. Zatímco totiž správní soudy mohou v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v případě zjištěné nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí přistoupit toliko k jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení, soudy rozhodující postupem podle § 244 a násl. o. s. ř. mohou rozsudkem rozhodnout o věci samé, dospějí-li k závěru, že o sporu nebo jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, a to v plné jurisdikci (§ 250e, § 250f, § 250j o. s. ř.).

[19] Lze tak shrnout, že rozhodnutí správního orgánu podle § 13 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí má charakter rozhodnutí zasahujícího do vztahů nezletilého dítěte v jeho výchovném prostředí, včetně (a to zejména) do vztahů mezi rodiči a dětmi, tedy je rozhodnutím, které vyplývá z poměrů soukromého práva. Přezkum rozhodnutí tohoto charakteru spadá do pravomoci soudů rozhodujících v občanském soudním řízení podle § 244 a násl. o. s. ř. Krajský soud tedy měl žalobu stěžovatelky odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a žalobu odmítl, protože pro tento postup byly splněny podmínky již v řízení před krajským soudem (srov. § 110 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud rozhodl i o náhradě nákladů řízení před krajským soudem. Podle §

60 odst. 3 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[21] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnila (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

Žalobkyně může do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat v téže věci žalobu u místně příslušného okresního soudu. Dojde-li žaloba v této lhůtě k místně příslušnému okresnímu soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, platí, že řízení bylo zahájeno dnem, kdy došla odmítnutá žaloba krajskému soudu (§ 82 odst. 3 o. s. ř.).

V Brně dne 30. listopadu 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu