



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobců: **1. K. Š.**, nar. X., bytem V. 1349, Č. a **2. P. K.**, nar. X., bytem A. 53/47, P., obou zast. Mgr. Jiřím Petříkem, advokátem, se sídlem Vyšehradská 421/21, 128 00 Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11 150 21 Praha 5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2011, čj. 141506/2009/KUSK,

t a k t o :

- I. Věci vedené pod sp.zn. 7 A 321/2011, a sp. zn. 7 A 323/2011, se s p o j u j í ke společnému projednání, věc bude nadále vedena pod sp.zn. 7 A 321/2011.**
- II. Žaloba se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobci se žalobami podanými Městskému soudu v Praze domáhali přezkoumání rozhodnutí uvedeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Odboru sociálních věcí a zdravotnictví Městského úřadu v Čelákovících č. j. VO 2/2009 ze dne 11. 6. 2009, kterým bylo rozhodnuto o žádosti Ing. P. Š., nar. X., bytem V. 1349/89, Č.

Prvostupňovým rozhodnutím bylo dle ust. § 43 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 94/1963 Sb., o rodině ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o rodině“) **uloženo napomenutí** K. Š., nar. X., bytem V. 1349, Č., P. K., nar. X., bytem A. 53/47, P., a Ing. P. Š., nar. X., bytem V. 1349/89, Č., **za narušování řádné výchovy** nezletilých dětí D. Š., nar. X., a A. Š., nar. X., které spočívá v tom, že jmenovaní paní Š., pan K. a pan Ing. Š. řeší svoje vzájemné problémy v rodině před nezletilými dětmi, za jejich účasti, při uplatňování svých osobních práv a zájmů neberou dostatečně ohled na práva dětí, a práva a zájmy dětí neupřednostňují před svými právy a zájmy a současně byl tímto rozhodnutím zamítnut návrh pana Ing. Š. o ustanovení dohledu nad nezletilými dětmi.

Oba žalobci podali žaloby každý sám za sebe, shodného obsahu, a proti témuž rozhodnutí, proto soud výrokem I. z důvodu vhodnosti spojil řízení o obou žalobách ke společnému projednání.

Žalobci napadají rozhodnutí žalovaného z následujících skutkových a právních důvodů:

Odvolací správní orgán se nevypořádal dostatečným způsobem s odvolacími námitkami žalobců, v rámci kterých zpochybňovali řádné a úplné zjištění skutkového stavu, vůbec neposoudil tvrzení žalobců ohledně věcné nepříslušnosti správního orgánu I. stupně, jakož i odvolacího správního orgánu, kteří dle mínění žalobců nejsou oprávněny řešit styk nezletilých dětí se svými rodiči či prarodiči, jak to v rozhodnutích obou stupňů činí, když tato pravomoc přísluší pouze soudu, jehož řízení bylo zahájené a nebylo v době podání žalob skončené. Správnímu orgánu rovněž nepřísluší, aby se zabýval otázkou, *zda u jednoho z rodičů vzniká pocit, že mu druhý rodič brání ve styku se svými nezletilými dětmi*. Takovouto pravomoc jednak žalovaný a správní orgán 1. stupně nemá, o tomto rozhoduje výlučně soud, zároveň je však nutné podotknout, že když doposud o tomto soud nerozhodl, pak mají rodiče ke svým nezletilým stejná práva, i povinnosti, nelze tedy hovořit v projednávané věci o styku jednoho z rodičů s nezletilými dětmi, protože žádný styk nebyl upraven. Pokud by jeden z rodičů byl v tomto směru poškozován, musí se obrátit na soud. Je vzhledem k tomuto vyloučeno, aby se žalobce dopustil v tomto případě jakéhokoli nevhodného či dokonce nezákonného jednání.

Žalobci jsou přesvědčeni, že správní orgán 1. stupně, ani odvolací správní orgán nejsou příslušnými k uložení výchovných opatření, protože dle znění § 13 zákona č. 359/1999 Sb., může obecní úřad jednat a uložit případná opatření až poté, *kdy projednání nedostatků podle § 10 odst. 1 písm. b) až d) nevedlo k nápravě*. Zákon zde tedy předpokládá nejdříve skutečně zjištěné nedostatky ve výchově dětí - které však ze strany žalobců v tomto případě v žádném případě prokázány nebyly, protože k nim ani nikdy nedošlo - a pokud by takováto činnost obecního úřadu nevedla k nápravě, pak byl teprve oprávněn uložit výchovná opatření. Žalobce však nebyl na údajné nedostatky ve výchově nezletilých dětí upozorněn. Z uvedeného důvodu se žalobci domnívají, že napadená rozhodnutí obou stupňů jsou nicotná.

Odvolací správní orgán má ze zákona přezkoumat nejen napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných odvolacích důvodů, ale také *"řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, zda je v souladu s právními předpisy"*. Tímto odvolacím důvodem - respektive zákonným imperativem - se odvolací správní orgán rovněž nezabýval a nepostupoval tak, zejména pak se nezabýval otázkou, zda je správní orgán vůbec příslušný k projednání věci a uložení sankce, zda byl zjištěn správně a úplně skutkový stav projednávané věci, zda byly dodrženy veškeré právní předpisy. Je povinností správního orgánu 1. stupně a žalovaného, aby postupovaly v relaci právních předpisů upravující podmínky pro aplikaci ustanovení o uložení výchovných opatření. Z citovaného § 43 odst. 1 písm. a) a b) zákona o rodině vyplývá, že vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může soud, neučinil-li tak orgán sociálně-právní ochrany dětí, napomenout vhodným způsobem nezletilého, jeho rodiče a osoby, kteří narušují jeho řádnou výchovu. Pro aplikaci citovaného ustanovení je zcela nezbytné, aby došlo k porušení povinností osobou, která narušuje řádnou výchovu nezletilého dítěte. Správní orgán 1. stupně ani odvolací správní orgán však nesprávně zjistily skutkový stav věci, protože nebylo ničím prokázáno, že by žalobci jakkoli narušovali řádnou výchovu nezletilých dětí, resp. svých vnuků. Odvolací správní orgán, jakož i správní orgán 1. stupně zcela v rozporu s provedeným dokazováním a spisovým materiálem uzavřeli, že žalobci řešili problémy s Ing. Š., před nezletilými dětmi. Žádný z důkazních prostředků nenasvědčuje tomu, že by se tak

stalo.

Žalobci nesouhlasí s konstatováním žalovaného, že uložení výchovného opatření nemá sankční povahu, pokud by tomu tak bylo pak by napomenutí zcela ztrácelo svůj význam a bylo by institutem zbytečným. V této souvislosti žalobci uvádějí, že jejich odvolání nemůže být zmatečné, protože nemá konstitutivní a normativní povahu.

Napadené rozhodnutí odvolacího správního orgánu je navíc neurčité a nevykonatelné, není z něj patrné, které odvolání se zamítá. Podle spisového materiálu byla podána odvolání tři, přičemž ve výroku napadeného rozhodnutí se uvádí, že *"odvolání proti rozhodnutí se zamítá"*, tedy z jazykového výkladu vyplývá, že žalovaný rozhodoval o jednom z podaných odvolání, aniž by z napadeného rozhodnutí vyplývalo, o kterém z podaných odvolání bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím. Vzhledem k tomuto je napadené rozhodnutí nesrozumitelné, zmatečné, nepřezkoumatelné a nezákonné.

Žalobce považuje napadené rozhodnutí odvolacího orgánu za nezákonné a věcně nesprávné, protože správní orgán v rámci odvolacího řízení má povinnost napadené rozhodnutí přezkoumat vcelku nejen dle odvolacích námitek, správní orgány však postupovaly dle přesvědčení žalobců rovněž v rozporu s čl. 2 odst. 3 a 4 a čl. 96 odst. 1 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, které garantují, že všichni účastníci jsou si v řízení rovni a státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví a každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Žalovaný v rámci vyjádření k žalobě uvedl, že žalobou napadené rozhodnutí je podle § 68 písm. e) a § 70 písm. 1) zákona č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“ vyloučeno ze soudního přezkoumání. Rozhodnutím č.j. VO 2/2009 ze dne 11. června 2009 bylo žalobcům uděleno napomenutí. Tímto napomenutím nebylo nijak zasaženo do práv žalobců, naopak tímto napomenutím byli žalobci upozorněni na porušování svých povinností při řádné výchově dítěte. Tímto napomenutím nebyly žalobcům založeny žádné povinnosti, pouze byli upozorněni, že své povinnosti při řádné výchově dítěte neplní. Domáhat se zrušení č. j. VO 2/2009 ze dne 11. června 2009, resp. č.j. 141506/2009/KUSK ze dne 8. září 2009 cestou soudního přezkumu podle s.ř.s. se nelze, protože zvláštní zákon (§ 65 odst. 1, poslední věta, s.ř. s.), v tomto případě je tím ustanovení § 43 odst. 2 zákona o rodině, který stanoví, že měnit nebo rušit taková opatření může orgán, který je učinil. Žalobci nejsou aktivně legitimováni k podání žaloby.

Ve věci rozhodnutí Městského úřadu v Čelákovicích č.j. VO 2/2009 ze dne 11.6. 2009 a rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č.j.141506/2009/KUSK ze dne 8.9.2009 již rozhodoval Městský soud v Praze usnesením sp. zn. 9 Ca 391/2009-34-35 ze dne 21. února 2011, kdy žalobu pravomocně odmítl. Jde o věc již rozhodnutou (§ 159a odst. 5 o. s. ř.),

K věcné příslušnosti žalovaný uvedl, že Městský úřad v Čelákovicích, odbor sociálních věcí a zdravotnictví, jako orgán sociálně-právní ochrany, po sociálním šetření v rodině (například dne 8. dubna 2009), ústním jednání všech účastníků (dne 11. května 2009), a po zjištění skutkového stavu rozhodl dne 11. června 2009 pod č.j. VO 2/2009 podle § 13 zákona č. 359/1999 Sb., sociálně právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "ZOD"), výchovném opatření spočívajícím v udělení napomenutí rodičům a prarodiči nezletilých dětí. Správní orgán konstatoval porušení § 31 a následujících zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů, a v zájmu řádné výchovy dětí napomenul rodiče a osobu (prarodiče), kteří tuto řádnou výchovu narušují. Městský úřad v Čelákovicích, jako orgán sociálně-právní ochrany, je věcně příslušný podle § 10 zákona č. 500/2004 Sb., správní

řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "SŘ"), podle § 4 zákona o rodině, a podle čl. 2 písmene a) Evropské úmluvy o výkonu práv dítěte (vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 54/2001). Městský úřad v Čelákovících je místně příslušný podle § 11 SŘ, a podle § 2 a § 61 zákona o rodině. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce v zákonné lhůtě odvolání. Žalovaný Krajský úřad Středočeského kraje přezkoumal napadené rozhodnutí orgánu sociálně-právní ochrany v rozsahu uvedených odvolacích důvodů (§ 89 odst. 2 SŘ) a soulad řízení s právními předpisy, a vydal dne 8. září 2009 rozhodnutí č.j. 141506/2009/KUSK, kterým odvolání žalobce P. K. zamítl a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu v Čelákovících, odboru sociálních věcí a zdravotnictví, orgánu sociálně-právní ochrany, č.j. VO 2/2009 ze dne 11. června 2009. V odůvodnění žalovaný uvedl, na základě čeho rozhodl a řádně se vypořádal i se všemi odvolacími námitkami žalobce.

K jednotlivým žalobním důvodům žalovaný uvádí.

Žalobní námitka: *"věcná a jiná nepříslušnost správního orgánu I stupně"*. Žalobce tvrdí věcnou nepříslušnost správního orgánu prvního stupně, aniž by však uvedl, v čem spočívá. Podle § 13 odst. 1 zákona o rodině, obecní úřad rozhoduje o opatřeních podle zvláštního právního předpisu, neučinil-li tak soud. Vzhledem k tomu, že probíhající soudní řízení neřešilo ochranu nezletilých dětí před nedostatky řádné výchovy jejich rodiči a prarodičem, byl tak obecní úřad povinen učinit opatření na ochranu práv dětí.

K domněnce žalobců, že není dána příslušnost správních orgánů pro neprojednání nedostatků výchovy v předchozím řízení, a to nevedlo k nápravě. Správní orgán prvního stupně podle § 13 zákona o rodině má před uložením opatření pouze *"přihlédnout k tomu, že projednávání nedostatků nevedlo k nápravě"*. Orgán sociálně-právní ochrany projednával nedostatky řádné výchovy dne 8. dubna 2009 při sociálním šetření v rodině (upozornil oba rodiče na nedostatky ve výchově) a dále při ústním jednání dne 11. května 2009, kdy se pokoušelo smírné vyřešení věci, které nebylo žádným z účastníků akceptováno. Teprve poté bylo dne 11. června 2009 vydáno opatření č.j. VO 2/2009 ukládající napomenutí.

Ohledně žalobní námitky *„zjištění skutečného stavu věci a prokázání jednání narušujícího výchovu dětí"*, žalovaný uvedl, že s touto námitkou se vypořádal správní orgán prvního stupně na straně 5. a 6. rozhodnutí VO 2/2009 a odvolací orgán na straně 2., 3. a 4. rozhodnutí o odvolání. Při ústním jednání dne 11. května 2009 účastnice řízení výslovně vypověděla, že spory otce nezletilých dětí a prarodiče (žalobce) probíhají před nezletilými dětmi (poslední odstavec, předposlední strany protokolu o ústním jednání ze dne 11. května 2009).

K tvrzení žalobců, že *"rozhodnutí je neurčité, nevykonatelné, nesrozumitelné, zmatečné, nezákonné"*, žalovaný uvedl, že tato žalobní námitka nebyla odvolací námitkou. Žalobce však neuvádí, v čem spatřuje nezákonnost, nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že bylo konáno společné řízení ve věci, bylo také vydáno jedno rozhodnutí, a proto bylo také rozhodnuto o odvolání jedním rozhodnutím odvolacího orgánu. Správní orgán prvního stupně v rozhodnutí výslovně citoval, z jakých podkladů při rozhodnutí vycházel (strana 2. a 3. rozhodnutí o odvolání). Žalovaný přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uvedených odvolacích námitek (§ 89 odst. 2 SŘ) a soulad řízení s právními předpisy a neshledal rozpor s právními předpisy, ani nutnost doplnit dokazování, a proto odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

K žalobní námitce *„příkrý rozpor s Ústavou, Listinou a právem na spravedlivý proces"*, žalovaný uvedl, že žalobci v celém řízení měli možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, byla jim dána možnost se v řízení vyjádřit (viz výzva č.j. SOCIKř/177 ze dne 28.5.2009), a v rozhodnutí o napomenutí byly všechny podklady pro rozhodnutí výslovně uvedeny (strana 2. a 3. rozhodnutí orgánu sociálně-právní ochrany). K námitce porušení práv

garantovaných Ústavou a Listinou, porušení rovnosti, práva na soudní ochranu a spravedlivý proces a uplatnění práva pouze v mezích zákona, žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobce neuvádí žádná konkrétní jednání, na základě kterých došlo k výše uvedeným porušením jeho práv. Žalobce neuvádí, v čem byla porušena jeho procesní rovnost v řízení. Neuvádí, na čem zakládá své tvrzení, že mu byla upřena možnost domáhat se přezkoumání rozhodnutí u nezávislého soudu. Dále se žalobce dovolává čl. 6 odst. 1 Úmluvy, aniž by však uvedlo jakou "úmluvu" se jedná. Mezinárodních smluv (úmluv) na ochranu práv dětí je celá řada, ale všechny upřednostňují ochranu práv dítěte před právy ostatními.

V závěru žalovaný poukázal na ochranu práv dítěte zakotvenou v Úmluvě o právech dítěte (vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv pod č.104/1991, dále jen "Úmluva").

Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Podle § 13 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (dále jen „ZSPOD“)

(1) Vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může obecní úřad obce s rozšířenou působností

a) napomenout vhodným způsobem dítě, rodiče, jiné osoby odpovědné za výchovu dítěte, popřípadě toho, kdo narušuje řádnou péči o dítě,

b) stanovit nad dítětem dohled a provádět jej za součinnosti školy, popřípadě dalších institucí a osob, které působí zejména v místě bydliště nebo pracoviště dítěte,

c) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte omezení bránící působení škodlivých vlivů na výchovu dítěte, zejména zákaz určitých činností, návštěv určitých míst, akcí nebo zařízení nevhodných vzhledem k osobě dítěte a jeho vývoji, nebo

d) uložit dítěti, rodičům nebo jiným osobám odpovědným za výchovu dítěte povinnost využít odbornou poradenskou pomoc nebo uložit povinnost účastnit se prvního setkání se zapsaným mediátorem v rozsahu 3 hodin nebo terapie; ustanovení § 12 odst. 1 tím není dotčeno.

Neučinil-li tak obecní úřad obce s rozšířenou působností, může o těchto výchovných opatřeních za stejných podmínek rozhodnout soud.

(2) Obecní úřad obce s rozšířenou působností při rozhodování o výchovných opatřeních podle odstavce 1 přihlédne k tomu, že projednávání nedostatků podle § 10 odst. 1 písm. b) až d) nebo uložení povinnosti podle § 12 odst. 1 a 3 nevedlo k nápravě.

(3) Obecní úřad obce s rozšířenou působností může požádat příslušný obecní úřad, aby sledoval, zda jsou dodržována výchovná opatření, o nichž rozhodl.

(4) Obecní úřad obce s rozšířenou působností zruší jím uložené výchovné opatření,

a) jestliže splní svůj účel, nebo

b) jestliže nesplní svůj účel; přitom může rozhodnout o uložení jiného výchovného opatření nebo zvolit jiné vhodné opatření sociálně-právní ochrany,

c) změní-li se poměry; písmeno b) věta za středníkem platí obdobně.

Nejdříve se soud zabýval posouzením, zda-li se v případě žalobou napadeného rozhodnutí jedná o rozhodnutí resp. úkon správního orgánu, jehož přezkum spadá do působnosti správních soudů ve smyslu ust. § 2 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“.

Podle ust. § 2 s.ř.s. ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

Soudnictví - vedle moci zákonodárné a moci výkonné jako třetí složka státní moci - kromě rozhodování v trestních věcech tradičně poskytuje ochranu subjektivním oprávněním („právům“) tzv. soukromého charakteru (práva a povinnosti, vyplývající z občanskoprávních, obchodněprávních, pracovních a rodinných vztahů, které jsou charakterizovány rovností osob na nich zúčastněných). Vedle těchto „soukromých práv“ existují také subjektivní práva a povinnosti, která vznikají mezi subjekty, které jsou ve vzájemném postavení nadřízenosti a podřízenosti (obvykle občan nebo právnická osoba na straně jedné a orgán státu nebo obce či samosprávného kraje na straně druhé). Tyto právní vztahy jsou charakterizovány obvykle tím, že občan a právnická osoba se tu ocitají v podřízeném postavení - druhá strana právního vztahu má tzv. „vrchnostenskou pravomoc“ rozhodovat autoritativně o tom, co je pro občana či právnickou osobu právem a co povinností. Mluvíme o vztazích veřejného práva.

V projednávaném případě bylo napadené rozhodnutí vydáno podle ust. § 13 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, Podle tohoto ustanovení je založena pravomoc obecního úřadu rozhodovat o opatřeních podle zvláštního právního předpisu, jímž je zákon o rodině (zákon č. 94/1963 Sb.).

Podle § 43 odst. 1 zákona o rodině platí, že vyžaduje-li to zájem na řádné výchově dítěte, může soud, neučinil-li tak orgán sociálně-právní ochrany dětí, učinit tato opatření:

a) napomene vhodným způsobem nezletilého, jeho rodiče a osoby, kteří narušují jeho řádnou výchovu;

b) stanoví nad nezletilým dohled a provádí jej za součinnosti školy, občanských sdružení v místě bydliště nebo na pracovišti;

c) uloží nezletilému omezení, která zabrání škodlivým vlivům na jeho výchovu, zejména návštěvu podniků a zábav pro nezletilého vzhledem k jeho osobě nevhodných. Podle odst. 2 § 43 zákona o rodině učinil-li orgán sociálně-právní ochrany dětí opatření uvedené v odstavci 1, nepotřebuje schválení soudu. Měnit nebo rušit taková opatření může orgán, který je učinil.

Předmětem řízení bylo napomenutí osob žalobců (K. Š. a P. K.) a Ing. P. Š. (manžela žalobkyně 1.), narušující řádnou výchovu nezletilých, a stanovení dohledu nad nezletilými.

Soudu je známo usnesení zdejšího soudu ze dne 21.2.2011, čj. 9 Ca 391/2009-34, vydaný v řízení o žalobě Ing. P. Š. proti témuž rozhodnutí, které bylo napadeno touto žalobou. V usnesení soud dospěl k závěru, že projednávanou „věc je třeba považovat za věc spadající do práva rodinného, neboť je zde správními orgány rozhodováno o právní věci, která vyplývá z rodinných vztahů. Rodinné právo je právem soukromým. V projednávaném případě tedy správní orgány vydaly rozhodnutí v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci.

K přezkoumání takového rozhodnutí však není Městský soud v Praze, specializovaný senát pro správní soudnictví, příslušný. “

Tento názor senát rozhodující nyní projednávanou věc nesdílí, v odůvodnění usnesení se neuvádí, proč dospěl soud k závěru, že jde o věc vyplývající z rodinných vztahů. Je nepochybné, že rozhodování správního orgánu se dotýká rodinných vztahů, ale to není pro posouzení, zdali se v případě rozhodování dle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí jedná o vztahy soukromého práva nebo veřejného práva, rozhodné. Jako nejvhodnější metodu pro stanovení hranice mezi právem soukromým a veřejným soud považuje rozlišování soukromého a veřejného práva v závislosti na uplatňující se metodě právní regulace (srovnej Macur, J. Občanské právo procesní v systému práva. UJEP: Brno, 1975, s. 111 a násl.). Metodou právní úpravy se zde rozumí specifický způsob právního regulování, vyjadřující povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřující povahu a míru účasti subjektů právního vztahu na formování jeho obsahu. Tato teorie vychází z teze, že právní vztahy představují funkční vazby mezi různými objektivními zájmy existujícími ve struktuře zájmu. Právní vztahy tyto zájmy integrují a umožňují jejich interakci, přičemž dochází k interakci a integraci objektivních zájmů různého druhu a významu. Výrazem povahy těchto funkčních spojení v rámci vnitřní struktury právního vztahu je potom metoda právní regulace. Zpravidla přitom platí, že soukromoprávní metoda právní regulace je metodou rovnosti (§ 2 odst. 2 občanského zákoníku), zatímco veřejnoprávní metoda regulace je naopak vertikální, tzn. jeden ze subjektů právního vztahu vystupuje jako nositel veřejné moci a může jednostranně ukládat druhému účastníku právního vztahu povinnosti.

Soud dospěl k závěru, že přestože bylo shora uvedené výchovné opatření upraveno v také zákoně o rodině (ve znění tehdy účinném), nejedná se o věc soukromoprávní povahy. Úprava opatření v § 43 zákoně o rodině zakládá pravomoc správního orgánu konkretizovanou v speciálním ustanovení § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, podle kterého správní orgán postupuje. Uložené výchovné opatření je ukládáno orgánem sociálně - právní ochrany dětí z pozice jeho vrchnostenského postavení. Orgán sociálně - právní ochrany dětí, v projednávaném případě Obecní úřad s rozšířenou působností je správní orgán, který je povinen sledovat nepříznivé vlivy působící na děti a sledovat příčiny jejich vzniku, za tím účelem je nadán pravomocí činit, mimo jiné, opatření k omezování působení nepříznivých vlivů na děti. U opatření vydaných orgánem sociálně právní ochrany dětí, ať už jde o napomenutí, stanovení dohledu nebo uložení omezení, vystupuje správní orgán jako nositel veřejné moci a jednostranně za splnění zákonem daných podmínek je oprávněn ukládat adresátovi tohoto opatření povinnosti. Soud nesdílí ani názor žalovaného, že uložení napomenutí má pouze formu doporučení. Účelem zákona je, aby uložené napomenutí bylo respektováno, napomenutí ukládá konkrétní osobě určité povinnosti, i v projednávaném případě napomenutí uložilo žalobcům povinnost určitého chování. K uložení napomenutí může správní orgán přistoupit za podmínky, že dochází jednáním rodičů nebo jiných osob k narušování řádné výchovy nezletilého, i z toho tedy vyplývá, že jde o určitý nástroj donucení k chování zákonem požadovanému, byť jde ze tří druhů opatření o jeho formu nejmírnější. Interpretaci, podle které se nejedná o pouhé doporučení, potvrzuje i podmínka uložená v v odst. 2 podle které k uložení opatření může správní orgán přistoupit až poté, co předchozí projednání nedostatků nevedlo k nápravě, to znamená, že i když předchozí projednání může mít charakter doporučení, dalším stupněm je již uložení napomenutí je již závazné, to i přesto, že ustanovení nemá sankci za neuposlechnutí napomenutí. Orgán sociálně - právní ochrany dětí, v případě, že napomenutí není adresátem respektováno, může přistoupit k další formě opatření k stanovení dohledu nebo uložení omezení.

Jestliže je tedy napomenutí koncipováno v zákoně jako rozhodnutí zasahující do práv a povinností adresáta opatření, je soud toho názoru, že jde nejen o úkon správního orgánu,

proti němuž se lze domáhat ochrany v správním soudnictví, neboť dané rozhodnutí je jednostranným aktem veřejné moci vůči adresátovi a může v jeho důsledku být dotčena veřejná subjektivní práva adresáta (§ 2 s.ř.s.), ale jde i o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., tj. rozhodnutí v správním soudnictví přezkoumatelné.

Po vyřešení podmínek řízení mohl soud přezkoumat žalobou napadené rozhodnutí podle uplatněných žalobních námitek.

V první žalobní námitce žalobci tvrdí, že se odvolací správní orgán dostatečným způsobem nevypořádal s odvolacími námitkami žalobců, v rámci kterých zpochybňovali řádné a úplné zjištění skutkového stavu, vůbec neposoudil tvrzení žalobců ohledně věcné nepříslušnosti správního orgánu I. stupně, jakož i odvolacího správního orgánu, kteří dle mínění žalobců nejsou oprávněny řešit styk nezletilých dětí se svými rodiči či prarodiči, jak to v rozhodnutích obou stupňů činí, když tato pravomoc přísluší pouze soudu, jehož řízení bylo zahájené a nebylo v době podání žalob skončené.

Námitka není důvodná. Především podle ust. § 10 správního řádu a ust. § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí ve spojení s ust. § 43 zákona o rodině a podle čl. 2 písmene a) Evropské úmluvy o výkonu práv dítěte (vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 54/2001) je založena věcná příslušnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jímž je v projednávaném případě dle § 11 správního řádu místně příslušný Městský úřad v Čelákovicích, odbor sociálních věcí a zdravotnictví uložit opatření dle § 13 zákona o sociálně-právní ochraně dětí. Ustanovení na základě, kterých je Městský úřad v Čelákovicích věcně a místně příslušný jsou uvedeny v I. stupňovém rozhodnutí; žalobci neuvádí, žádný důvod nepříslušnosti, s kterým by odvolací orgán mohl ve svém rozhodnutí polemizovat. Dle § 89 odst. 2 správního řádu správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává odvolací orgán „jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání“, soud proto neshledal nedostatky ve vypořádání se s odvolací námitkou týkající se příslušnosti, která byla formulována pouze obecně. Žalovaný se na str. 2 rovněž dostatečně vypořádal i odvolací námitkou, v které žalobci tvrdili, že správnímu orgánu nepřísluší rozhodovat o výchovných opatřeních ale, že je může ukládat pouze soud. Výchovná opatření může ukládat jak orgán sociálně-právní ochrany dětí, tak soud, záleží pouze na tom, kdo začne konat první, jak vyplývá z ust. § 43 odst. 1 zákona o rodině (v tehdy účinném znění).

Žalobci dále tvrdí, že nemohlo dojít k „projednání nedostatků podle § 10 odst. 1 písm. b) až d)“, když žádné skutečně zjištěné nedostatky ve výchově dětí ze strany žalobců v tomto případě prokázány nebyly, a proto se žalobci domnívají, že napadená rozhodnutí obou stupňů jsou nicotná.

Nedostatek skutkových zjištění, i kdyby byl soudem konstatován, nezpůsobuje nicotnost rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v mimo jiné rozhodnutí čj. 4 As 53/2004-73, ze dne 29. 12. 2005 definoval vady, pro které je rozhodnutí správního orgánu nicotné. „Za takovou vadu pokládá judikatura především nedostatek pravomoci správního orgánu vydat takové rozhodnutí, neboť v případě, kdy správní akt vydá orgán, který k tomu není oprávněn, stojí takové rozhodnutí mimo zákon a nemůže zakládat ničí práva a povinnosti. Dalším důvodem nicotnosti je absolutní neexistence adresáta, což nastává v případech, kdy rozhodnutí správního orgánu ukládá povinnost někomu, kdo není osobou v právním slova smyslu a není způsobilým mít práva a povinnosti. Nicotnost musí být vyslovena též v případě absolutní věcné nepříslušnosti správního orgánu, který takový akt vydal. Za nicotné je též třeba pokládat rozhodnutí vydané bez právního podkladu. Jde tu o případy, kdy je účastníkům řízení uložena povinnost podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, nebo o případ, kdy správní orgán druhého stupně (např. ministerstvo) rozhodlo o odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, aniž by šlo o rozhodnutí, proti němuž by odvolání bylo přípustné. Konečně pak lze za nicotné pokládat též

takové rozhodnutí správního orgánu, které trpí absolutním nedostatkem zákonem předepsané formy.“

Soud se proto zaměřil na zjišťování, zdali rozhodnutí o uložení napomenutí vychází z dostatečně zjištěného skutkového stavu.

Ze správního spisu vyplývá, že Orgán sociálně-právní ochrany projednával nedostatky řádné výchovy dne 8. dubna 2009 při sociálním šetření v rodině, v rámci kterého oba rodiče upozornil na nedostatky ve výchově a dále při ústním jednání dne 11. května 2009, kdy se správní orgán pokoušel o smírné řešení věci, které však nebylo žádným z účastníků akceptováno. Z těchto podkladů vyplývá, že byla splněna podmínka daná v ust. § 13 odst. 2, podle které měl správní orgán při rozhodování o uložení výchovného opatření přihlídnout k tomu, že projednávání nedostatků podle § 10 odst. 1 písm. b) až d) nevedlo k nápravě. Až poté bylo dne 11. června 2009 vydáno prvostupňové rozhodnutí (opatření č.j. VO 2/2009) ukládající napomenutí.

S námitkou žalobců týkajícího se „zjištění skutečného stavu věci a prokázání jednání narušujícího výchovu dětí“, žalovaný se žalovaný vypořádal straně 2., 3. a 4. rozhodnutí o odvolání, a I. stupňový správní orgán prvního stupně skutkové otázky podrobně vyložil na straně 5. a 6. rozhodnutí VO 2/2009. Prvostupňové rozhodnutí se opírá mimo jiné o protokol z ústního jednání dne 11. května 2009, v rámci kterého žalobkyně řízení výslovně potvrdila, že spory otce nezletilých dětí a prarodiče (žalobce) probíhají před nezletilými dětmi (poslední odstavec, předposlední strany protokolu o ústním jednání ze dne 11. května 2009). Porušení povinnosti chovat se tak, aby nebyla ohrožena výchova nezletilých dětí, bylo v řízení dostatečně prokázáno již výše uvedeným prohlášením žalobkyně, které ze strany druhého žalobce nebylo nijak sporováno. Projednávání sporů před nezletilými dětmi nezabránilo ani při jednání dne 11. 5. 2009, když rodiče nezajistili hlídání a všichni tři, to znamená otec nezletilých dětí, i oba žalobci prokázali, že dávají přednost prosazování svých práv na úkor dětí. Soud na základě skutečnosti, která vyplývá z obou protokolů (z 8.4.2009 i z 11.4.2009), tj. že žalobkyně i žalobce připustili, aby se rodinné spory řešily před nezletilými dětmi D. a A., dospěl k závěru, že skutkový závěr je dostatečně podepřen a oba správní orgány oprávněně aplikovali ust. § 13 odst. 1 písm. a) zákona o sociálně právní ochraně dětí.

Soud musí přisvědčit argumentaci uvedené ve vyjádření žalovaného, že zájem na jeho řádné výchově, na rozvoji osobnosti dítěte, jeho nadání a rozumových i fyzických schopností v co nejširším objemu, k přípravě dítěte na zodpovědný život ve svobodné společnosti má přednost před jinými právy. Tyto priority jsou zakotveny v Úmluvy o právech dítěte (vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv pod č.104/1991, dále jen "Úmluva"), která je součástí právního řádu ČR, zejména z jeho čl. 3 který stanoví, že zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány a naproti tomu se dle čl. 3 odst. 2 Úmluvy práva rodičů pouze zohledňují. V rámci námítky týkající se dostatečného zjištění skutkového stavu nezbytného pro uložení opatření, žalobci podrobná skutková zjištění popsaná v prvostupňovém rozhodnutí nijak konkrétně nezpochybňují, proto i vypořádání se s jejich ohledně skutkového stavu obecně uplatněnou odvolací námitkou je provedeno v žalobou napadeném rozhodnutí dostatečně.

V další námitce žalobci tvrdí, že rozhodnutí odvolacího správního orgánu je neurčité a nevykonatelné, neboť z něj není patrné, které odvolání se zamítá, když podle spisového materiálu byla podána odvolání tři.

Soud musí především konstatovat, že žalobci neuvádějí, v čem má spočívat ona neurčitost, již ve fázi řízení před správním orgánem I. stupně bylo vedeno společné řízení ve věci, bylo také vydáno jedno rozhodnutí, a proto bylo také rozhodnuto o odvolání jedním rozhodnutím odvolacího orgánu. Soud v e vytýkaném směru žádné pochybení neshledal, neboť odvolací orgán přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných odvolacích

námitek, které jsou specifikovány v rozhodnutí žalovaného; žalovaný tak postupoval v souladu s ust. § 89 odst. 2 správního řádu.

Žalobní námitku vytykající porušení čl. 2 odst. 3 a 4 a čl. 96 odst. 1 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny, soud nemohl přezkoumat pro nedostatek skutkových tvrzení. Přezkoumatelný žalobní bod dle § 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s. musí obsahovat v sobě nejenom právní ale i skutkové tvrzení nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, tzn. žalobce je povinen uvést, v jakém jednání správního orgánu spatřuje porušení výše uvedených článků Ústavy a Listiny.

Vzhledem k uvedenému se soud nemohl ztotožnit s námitkami uplatněnými v žalobě a nemohl než konstatovat, že žalovaný vydal rozhodnutí v souladu se zákonem a protože soud neshledal ani takové vady řízení, které by mohly mít z procesního hlediska vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, žalobu podle ust. § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), jako nedůvodnou zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť neúspěšným žalobcům náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 27. listopadu 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková