ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Miloslava Výborného a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **P. D.**, zastoupeného Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovanému: **Výchovný ústav, střední škola a školní jídelna**, se sídlem Obořiště 1, Obořiště, zastoupenému JUDr. Vladimírem Kyselákem, advokátem se sídlem Pražská 140, Příbram I, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2016, čj. 46 A 91/2015-89,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupkyně žalobce.

Odůvodnění:

Úvod:

Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal určení, že podmínky realizace ústavní výchovy, která mu byla soudem nařízena, byly nezákonným zásahem a že postup ředitele výchovného ústavu, který nechal žalobce z ústavu odejít, aniž by žalobce měl zajištěno přiměřené bydlení a materiální zdroje a aniž by mu byl poskytnut alespoň jednorázový peněžitý příspěvek v dostatečné výši, byl nezákonným zásahem. Krajský soud vyhověl druhému petitu na určení nezákonného zásahu, ve zbytku žalobu zamítl. Žalovaný proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost, kterou brojil především proti výroku, kterým byl deklarován nezákonný zásah.

Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda krajský soud měl k určovacímu výroku pravomoc, povahou napadeného úkonu, pasivní procesní legitimací žalovaného a věcným hodnocením krajského soudu.

I.

[1] Žalobci byla v jeho dvanácti letech nařízena ústavní výchova. Po dokončení povinné školní docházky a s přechodem na střední školu byl přemístěn do výchovného ústavu, který nyní vystupuje jako žalovaný. Tam setrval i po dovršení zletilosti až do okamžiku dokončení středního vzdělání, učebního oboru truhlář, zajišťovaného výchovným ústavem.

[2] Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s. se domáhal 1) určení, že podmínky realizace ústavní výchovy ve výchovném ústavu byly nezákonným zásahem ředitele tohoto ústavu do práv žalobce, a 2) určení, že postup ředitele výchovného ústavu, který nechal žalobce odejít z výchovného ústavu, aniž by žalobce měl zajištěno přiměřené bydlení a materiální zdroje pro zajištění základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu z výchovného ústavu a aniž by žalobci poskytl alespoň jednorázový peněžitý příspěvek ve výši dostatečné pro zajištění přiměřeného bydlení a základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu, byl nezákonným zásahem do práv žalobce.

II.

[3] Krajský soud výrokem I. rozsudku označeného v záhlaví určil, že postup žalovaného právě popsaný, který nechal žalobce odejít z výchovného ústavu, aniž by měl zajištěné přiměřené bydlení a materiální zdroje pro zajištění základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu a aniž by žalobci poskytl alespoň jednorázový peněžitý příspěvek ve výši dostatečné pro zajištění přiměřeného bydlení a základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu, byl nezákonným zásahem. Výrokem II. žalobu ve zbylé části zamítl.

[4] V důvodech především vyložil, že posuzované jednání žalovaného mělo veřejnoprávní povahu, neboť intenzitou a důsledky překračovalo běžný výkon rodičovské odpovědnosti. Jednalo se tedy o činnost v oblasti veřejné správy, jejíž posouzení patří do pravomoci soudů ve správním soudnictví. Za pasivně legitimovaného považoval ústav, nikoli ředitele ústavu, kterého označil žalobce. Žalobce však dostatečně splnil povinnost identifikace žalovaného, krajský soud tedy jednal jako s účastníkem přímo se žalovaným.

[5] Dále poukázal na § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy (zákon 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, (dále jen „zákon o výkonu ústavní výchovy“), podle něhož se dítěti, jemuž byl ukončen pobyt v zařízení z důvodů uvedených v § 24 odst. 5 písm. b) a c) téhož zákona (tj. dosáhne-li dítě zletilosti, pokud v zařízení dobrovolně nesetrvá do ukončení přípravy na povolání, nebo dosáhne-li věku 19 let, byla-li mu prodloužena ústavní výchova nebo ochranná výchova, pokud v zařízení dobrovolně nesetrvá do ukončení přípravy na povolání) se podle jeho

skutečné potřeby v době propouštění a podle hledisek stanovených vnitřním řádem poskytne věcná pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek [(dle § 4 nařízení vlády č. 460/2013 Sb., o stanovení částky příspěvku na úhradu péče, částky kapesného, hodnoty osobních darů a hodnoty věcné pomoci nebo peněžitého příspěvku dítěti ve školských zařízeních pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy (dále jen „nařízení č. 460/2013 Sb.“), až do výše 25 000 Kč)]. Dále se dítěti ve spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí poskytuje poradenská pomoc se zajištěním bydlení a práce a dítěti je i po opuštění zařízení poskytována poradenská pomoc při řešení tíživých životních situací.

[6] Krajský soud shledal, že v předložené věci přes určitou základní přípravu žalobce (účast na dvou víkendových seminářích) na ukončení pobytu nelze dovodit, že by žalovaný na tuto situaci adekvátně zareagoval a vyvíjel aktivní činnost ke zprostředkování bydlení a zaměstnání. Nenavázal ani spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí, ačkoliv to citované ustanovení výslovně ukládá. Poskytl žalobci pouze příspěvek ve výši 2000 Kč. Z osobního spisu žalobce však nebylo možné dovodit, jakými úvahami se žalovaný při stanovení výše příspěvku řídil a k jakým konkrétním okolnostem přihlédl. Žalovaný se měl z úřední povinnosti zabývat skutečnými potřebami žalobce a zjistit, zda má pro dobu po opuštění zařízení zajištěny nezbytné prostředky. Nedostatek finančních prostředků žalovaného nemůže jít k tíži žalobce. Žalovaný má ostatně primárně poskytnout dítěti podporu a pomoc při získání bydlení a základních prostředků nezbytných k obživě z jiných zdrojů, např. dávek státní sociální podpory nebo sociální péče aj. Krajský soud proto zhodnotil, že žalovaný nedostál povinnostem, které vyplývají ze zákona o výkonu ústavní výchovy, čímž přímo zasáhl do základních práv žalobce. Nečinnost žalovaného, resp. jeho opomenutí konat představovaly nezákonný zásah.

[7] Naproti tomu ve způsobu zajištění výkonu ústavní výchovy krajský soud nezákonný zásah do práv žalobce neshledal. Neměl za to, že by vnitřní řád žalovaného směřoval k uzavřenosti ústavní výchovy a omezení kontaktu dětí s okolím, ani že by nebylo rozlišováno mezi dětmi s nařízenou ústavní výchovou a uloženou ochrannou výchovou. Také nesouhlasil s tím, že by motivační a hodnotící systém ve výchovném ústavu byl postaven pouze na formálním plnění povinností. To, že žalovaný označil úpravu rozsahu vycházek a návštěv třetích osob (vyjma osob blízkých) za „výhody“ ve své směrnici č. 11, je sice označení nemístné, protože jde jen o upřesnění práv dítěte, ale je třeba hodnotit přiměřenost takových opatření. V omezení vycházek zásah do práv žalobce soud neshledal, ale stanovený rozsah návštěv nepovažoval za přiměřené opatření, neboť popíralo jejich účel, tedy zajištění sociálního kontaktu dítěte s dalšími osobami. Také požadavek na odevzdávání mobilního telefonu měl soud za nezákonný. Žalobce se však domáhal vyslovení nezákonnosti způsobu zajištění ústavní výchovy v celém souhrnu; zjištěná nezákonná omezení intenzity nezákonnosti ale dle soudu nedosahovala. Takto široce formulovanému žalobnímu petitu proto krajský soud nevyhověl.

III.

[8] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, opírající se dle jejího textu o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V úvodu kasační stížnosti poukázal na to, že řízení před krajským soudem bylo „procesně zmatené“. Žalobce na výzvu krajského soudu přeformuloval žalobní petit a soud se pak dle stěžovatele výrokovou částí zcela odchýlil od původní žaloby. Z výroku II. napadeného rozsudku

přitom nejde zjistit, v jaké části byla žaloba zamítnuta. Stěžovatel také nesouhlasil s vstřícností soudu při výkladu pasivní legitimace, neboť žalobce žaloval přímo ředitele výchovného ústavu, ale ten není orgánem veřejné správy.

[9] Ke skutkovým zjištěním, které byly podkladem pro výrok I. rozsudku krajského soudu, poukázal stěžovatel na to, že žalobce vyplnil žádost o věcnou pomoc nebo jednorázový finanční příspěvek 25. 4. 2015, střední školu dokončil 18. 6. 2015 a téhož dne byl z výchovného ústavu propuštěn. Stěžovatel má proto za to, že se otázkou pomoci a podpory žalobce při odchodu ze zařízení zabýval včas. Stěžovatel také upozornil, že „*od počátku*" uváděl, že žalobce kategoricky jakoukoliv pomoc v souvislosti se svým odchodem z ústavu nepožadoval, nechtěl ji přes to, že mu byla nabízena, a odmítal sdělit, kde se bude zdržovat, kde bude bydlet, pracovat a kde se zařadí do běžného života. Odmítl vyplnit jakoukoli další žádost o věcnou pomoc, dle stěžovatele „*se stavěl do postavení hrdiny*". Odmítal spolupráci i s kurátorkou pro dospělé, která mu byla přidělena v únoru 2015. Na nátlak přijal pouze částku 2000 Kč, kterou žádal zaslat na určitou adresu, na níž měl mít dle svého tvrzení zajištěno ubytování i zaměstnání. Bližší informace odmítal sdělit.

[10] Stěžovatel proto nesprávné posouzení právní otázky soudem spatřoval v tom, že krajský soud nesprávně dovodil, že plnění dle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy není vázáno na žádost a nelze vycházet z toho, že žalobce nic nepožadoval. Takový výklad stěžovatel považoval za nepřijatelný; dodal, že nikdy neuvedl, že by překážkou plnění byl nedostatek finančních prostředků. Otázku potřeb s žalobcem projednávalo několik pracovníků ústavu.

[11] Závěrem stěžovatel upozornil na to, že žaloba byla datována 17. 6. 2015, odůvodnění rozsudku uvádí datum podání 7. 4. 2015 a žalobce byl propuštěn z ústavu 18. 6. 2015. Z toho usoudil, že negativní postoj žalobce byl motivován i tím, že žaloba již byla v době propuštění z ústavu připravena. Navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a zamítnutí žaloby v celém rozsahu.

IV.
IV.1 Vyjádření žalobce

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud rozhodl výrokem, který v podstatě kopíroval žalobní petit v bodu 2), který se neměnil, a zamítl žalobní petit v bodu 1), který žalobce na výzvu soudu upřesňoval. Z odůvodnění kasační stížnosti nevyčetl, v čem stěžovatel spatřoval nesoulad či zmatečnost. Také upozornil na to, že tato námitka nespadá pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[13] Dále žalobce vysvětloval s odkazem na odbornou literaturu, proč považoval za pasivně legitimovaného ředitele výchovného ústavu, a poukazoval i na rozpornou judikaturu v podobných otázkách. I tak měl ale podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 28/2012-16 za to, že případné pochybení žalobce nemůže mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Poukázal také na to, že v průběhu řízení před krajským soudem stěžovatel nikdy nezpochybnil, že je pasivně legitimován. Své vlastní označování z „ředitele ústavu" na „ústav" změnil až v kasační stížnosti. Soudu i stěžovateli bylo po celou dobu řízení jasné, proti komu žaloba směřuje. Navíc měl stěžovatel tuto námitku uplatnit již v

řízení před krajským soudem, a protože se tak nestalo, zakládá to dle žalobce „nepřijatelnost kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.“

[14] Ke kasačním tvrzením týkajícím se skutkového stavu věci žalobce namítl, že stěžovatel uvádí nová skutková tvrzení, která nemají oporu ve spisovém materiálu nebo nově navržených důkazech. Pokud by stěžovatel nemohl realizovat svou povinnost vyplývající mimo jiné z § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy kvůli nesoučinnosti žalobce, jednalo by se o námitku, která měla být uplatněna před krajským soudem. Skutkový stav vylíčený žalobcem však v původním řízení před krajským soudem stěžovatel nerozporoval. Pokud nyní tvrzené skutkové okolnosti nelze ani vyčíst ze spisové dokumentace, zejména odůvodnění výše přiznaného příspěvku, nelze soudu vytýkat nepřezkoumatelnost rozhodnutí nebo nesprávné zjištění skutkového stavu. I v této části tedy žalobce považoval kasační stížnost za *„nepřijatelnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s.“*

[15] Závěrem žalobce souhlasil s názorem krajského soudu, že povinnost výchovného ústavu podle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy není vázána na žádost a aktivní činnost dítěte opouštějícího ústavní výchovu. Stěžovateli musela být v řízení známa finanční situace žalobce a skutečnost, že nemá odpovídající podmínky pro zajištění základních životních potřeb. I kdyby v řízení vyplynulo ze skutkových zjištění, že žalobce se zařízením aktivně nespolupracoval, bylo by možné dle zmiňovaného ustanovení žalobci přiznat věcnou pomoc nebo příspěvek.

IV.2 Replika stěžovatele

[16] Stěžovatel setrval na podané kasační stížnosti. Nesouhlasil s tím, že by v kasační stížnosti byly uváděny nové skutečnosti nebo nová tvrzení. Od počátku sporu je na mnoha místech v dokumentaci jasně uvedeno, že žalobce odmítl spolupracovat a komunikovat ohledně své budoucnosti. Odmítl spolupráci s domy „na půli cesty“ i navázání spolupráce s novou kurátorkou pro dospělé. Při rozhovorech o své budoucnosti uváděl, že je to jeho věc, že má vše zařízeno, ať se ústav nestará. Stěžovatel uvedl, že je z nynějšího pohledu jasné, že žalobce celou záležitost protahoval a jediné, co se podařilo dohodnout, byla částečná hmotná pomoc a finanční příspěvek. Nesouhlasil s tím, že by pracovníci ústavu s žalobcem při půlroční přípravě jeho odchodu hovořili pouze o montérkách nebo příspěvku na bydlení, že by zaměstnanci ústavu neměli zájem na vyřízení potřebných věcí žalobce. Peněžitý příspěvek byl zaslán na adresu uvedenou žalobcem, na níž žalobce tvrdil, že bude bydlet. Stěžovatel tedy zopakoval, že žalobce odmítal základní součinnost, a opět poukázal i na datum podání žaloby.

V.

[17] Protože kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, posoudil Nejvyšší správní soud důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

a) Určitost výroku II. rozhodnutí krajského soudu

[19] Stěžovatel kasační stížností formálně brojil proti celému rozsudku krajského soudu, většinu námitek však směřoval proti výroku I., deklarujícímu nezákonný zásah. K výroku II., kterým prvý soud žalobu ve zbylé části zamítl, a který tedy byl pro něj příznivý, pouze uvedl, že z něj *„nelze při použité formulaci vůbec zjistit, v jaké zbylé části žaloby byla vlastně žaloba zamítnuta“*. To i s ohledem na to, že krajský soud v průběhu řízení vyzval žalobce k upřesnění petitu, o němž krajský soud výrokem II. rozhodoval.

[20] Jak vyplývá ze soudního spisu i z odůvodnění rozsudku krajského soudu, krajský soud rozhodoval o žalobě ve znění, do jakého jej žalobce na výzvu soudu upravil. Takový postup je ve shodě s § 37 odst. 5 s. ř. s.; nemělo by ostatně smysl, aby soud vyzval žalobce k opravě podání, ale pak k této opravě nepřihlížel.

[21] Také napadený výrok je z hlediska svých náležitostí plně v souladu s § 54 a § 87 odst. 3 s. ř. s., i s ustálenou praxí správních soudů (srov. také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 35/2015-36). Soudy rozhodující ve správním soudnictví nemusí ve výroku rozhodnutí vyslovit obsah rozhodnutí ve věci samé. To by odpovídalo požadavku na výrok rozhodnutí v občanském soudním řízení podle § 155 odst. 1 o. s. ř., nikoliv požadavkům soudního řádu správního. Ten totiž v § 54 odst. 2 požaduje pouze to, aby rozsudek obsahoval *„označení soudu, jména všech soudců, kteří ve věci rozhodli, označení účastníků, jejich zástupců, projednávané věci, výrok, odůvodnění, poučení o opravném prostředku a den a místo vyhlášení“*. V § 87 odst. 3 s. ř. s. týkajícím se žalob proti nezákonným zásahům pak zákon stanoví, že *„soud zamítne žalobu, není-li důvodná“*. Byť z rozsudku musí být zcela jednoznačně patrné, o čem a jak soud rozhodoval, posuzuje se rozsudek pro tyto účely jako jeden celek. Petit žalobce je uveden hned v prvním odstavci odůvodnění rozsudku krajského soudu. Stěžovatel tak nemohl mít pochyb o tom, jaká část žaloby byla výrokem II. zamítnuta.

[22] Protože stěžovatel neuvedl žádnou jinou námitku týkající se části rozsudku, o které krajský soud rozhodl výrokem II., kasační soud dále rozhodoval jen o části rozhodnutí, v níž krajský soud hodnotil postup stěžovatele při odchodu žalobce z výchovného ústavu. Aby se však mohl zabývat jednotlivými námitkami týkající se zákonnosti rozhodnutí krajského soudu v této části věci, posuzoval nejprve pravomoc správních soudů, povahu napadeného úkonu i pasivní procesní legitimaci. Nedostatky v posouzení některé z těchto otázek by totiž mohly bránit meritornímu přezkumu části věci, do níž směřují všechny věcné námitky stěžovatele.

b) K pravomoci soudů ve správním soudnictví v dále posuzované části věci

[23] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda správní soudy mají v posuzované části věci (v části hodnotící postup stěžovatele při odchodu žalobce z výchovného ústavu) pravomoc. Obdobnou věc totiž správní soudy doposud nerozhodovaly.

[24] Podle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

[25] Ve věci čj. 2 Aps 2/2004-69 Nejvyšší správní soud rozhodl, že § 82 s. ř. s., který stanoví podmínky žalobní legitimace k řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, nelze vykládat bez souvislosti s § 4 odst. 1, a to zejména pokud jde o výklad legislativní zkratky „správní orgán“. Pravomoc správních soudů je totiž určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity (nebo i pasivita) soudnímu přezkoumání kontrole podléhají. Vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy), platí pro komplex všech pravomoci soudů ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.].

[26] Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 6 Aps 2/2007-134 uvedl, že pravomoc soudů ve věci kontroly veřejné správy na úseku nezákonných zásahů nelze výlučně spojovat s vymezením správních orgánů jako těch subjektů, jež autoritativně rozhodují o právech a povinnostech [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; takové vymezení je potřebné pro pravomoc soudů ve věcech žalob proti rozhodnutím správních orgánů. Pokud však jde o jiné formy činnosti veřejné správy, vedlo by lpění na dikci jednoho zákonného ustanovení ke zcela nelogickým závěrům. Pojmovým znakem nezákonného zásahu je totiž právě skutečnost, že tu o rozhodnutí nejde (§ 82 s. ř. s.).

[27] Stěžovatel je školským zařízením pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy podle § 1 odst. 1 zákona o výkonu ústavní výchovy i podle § 7 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Zároveň je příspěvkovou organizací zřízenou Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy, a tedy právnickou osobou s vlastní právní subjektivitou odlišnou od státu. Jako správní orgán proto vystupuje tehdy, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy [§ 1 odst. 1 spr. ř. a obdobně § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s ohledem na výše uvedenou judikaturu].

[28] Rozhodování „v oblasti státní správy“ je výslovně zákonem o výkonu ústavní výchovy svěřeno řediteli zařízení v § 24 odst. 3 zákona, a to například o umístění dítěte, přemístění dítěte či výši příspěvku na úhradu péče. V těchto věcech správní soudy opakovaně rozhodovaly (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 153/2002-33 nebo 6 A 58/2002-38; z rozhodnutí krajských soudů např. rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2013, čj. 57 A 38/2012-55).

[29] Pouze z § 24 odst. 3 zákona o výkonu ústavní výchovy však nelze dovodit, že by ostatní činnosti školských zařízení upravené tímto zákonem nemohly být výkonem působnosti v oblasti veřejné správy, a tedy popřípadě i zásahem, jehož zákonnost zkoumá k žalobě správní soud. Zákon o výkonu ústavní výchovy není v rozlišování veřejnoprávního či soukromoprávního charakteru jednotlivých činností školských zařízení jednoznačný a lze se ztotožnit s krajským soudem v tom, že je třeba pečlivě zvažovat, jakou činnost školských zařízení bude možné podřadit pod výkon působnosti ve veřejné správě.

[30] Ústavní výchovu totiž nařizují soudy v občanskoprávním řízení podle § 971 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, a podle § 973 téhož zákona mají povinnost nejméně jednou za šest měsíců přezkoumat, zda trvají důvody pro její nařízení nebo zda není možné zajistit dítěti náhradní rodinnou péči. (Ve věci žalobce soudy rozhodovaly ještě podle § 46 nyní již zrušeného zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, který obsahoval obdobnou právní úpravu.) Ochrannou výchovu nařizují soudy pro mládež podle zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), jako ochranné opatření, které má kladně ovlivnit duševní, mravní a sociální vývoj mladistvého a chránit společnost před pácháním provinění mladistvými (§ 21 zákona o soudnictví ve věcech mládeže). Podle § 23 zákona o soudnictví ve věcech mládeže může soud ochrannou výchovu přeměnit v ústavní výchovu *a vice versa*.

[31] To je zřejmě jedním z důvodů, proč podle § 39 zákona o výkonu ústavní výchovy dozor nad dodržováním právních předpisů při výkonu ústavní výchovy a ochranné výchovy ve školských zařízeních provádí okresní státní zastupitelství. Podle tohoto ustanovení je státní zástupce mimo jiné oprávněn vydávat příkazy k přijetí opatření vedoucích k odstranění stavu odporujícího právním předpisům.

[32] Zároveň ale sledování výkonu ústavní a ochranné výchovy náleží i orgánům sociálně-právní ochrany dětí podle § 29 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (např. zaměstnanec obce s rozšířenou působností zařazený do obecního úřadu je povinen nejméně jednou za tři měsíce navštívit dítě, kterému byla nařízena ústavní výchova, i jeho rodiče. Pokud zjistí, že ústavní zařízení porušilo povinnosti vyplývající z tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, je povinen tuto skutečnost neprodleně oznámit obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností a zřizovateli tohoto ústavního zařízení, popřípadě orgánu, který je zřizovateli nadřízen, a soudu, který nařídil ústavní výchovu nebo uložil ochrannou výchovu; tím není dotčena povinnost vyplývající ze zvláštního právního předpisu (§ 29 odst. 4 posledně uvedeného zákona).

[33] Podle § 35 zákona o výkonu ústavní výchovy provádí kontrolu nad dodržováním tohoto zákona také Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, a není vyloučena ani působnost České školní inspekce.

[34] Práva dětí umístěných do školských zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy by tak měla být zajišťována i prostřednictvím všech výše uvedených orgánů. To však samo o sobě nevylučuje pravomoc správních soudů v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu (srv. vývoj judikatury v oblasti vězeňství - *in* Husseini, F.: Vězeňství jako nový prostor pro správní soudnictví. Trestněprávní revue. R. 2013, č. 3, s. 57.).

[35] Zákon o výkonu ústavní výchovy mimo výslovnou úpravu rozhodování ředitele školských zařízení upravuje také v § 36 výjimky z použitelnosti správního řádu, nadřízený správní orgán ředitele a výjimky z obecného odkladného účinku odvolání. Mimo tam vyjmenované případy lze tedy dovodit, že se k zákonu o výkonu ústavní výchovy subsidiárně použije správní řád, což by mohlo nasvědčovat obecné pravomoci správních soudů při přezkumu úkonů školských zařízení podle zákona o výkonu ústavní výchovy.

Úkony, které by nebylo možné považovat za rozhodnutí správního orgánu dle § 67 a násl. spr. ř. ani za jiné zvlášť upravené postupy správního orgánu, by pak mohly být tzv. jinými úkony podle části čtvrté správního řádu. Tomu odpovídá i rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2015, sp. zn. 33 Cdo 4180/2014, v němž Nejvyšší soud dovodil, že smlouva o plném přímém zaopatření podle § 2 odst. 6 zákona o výkonu ústavní výchovy je veřejnoprávní subordinační smlouvou podle § 161 spr. ř.

[36] Znění § 36 zákona o výkonu ústavní výchovy přitom bylo do současného znění změněno zákonem č. 333/2012 Sb. Do účinnosti této novely (1. 11. 2012) se správní řád vztahoval jen na vyjmenované případy rozhodování uvedené v zákoně o výkonu ústavní výchovy, a to rozhodování ministerstva o právech a povinnostech podle tohoto zákona a na rozhodování ředitele zařízení o právech a povinnostech osob v oblasti státní správy podle § 24 odst. 3 tohoto zákona. Podle důvodové zprávy (digitální repozitář PSP ČR, VI. volební období, tisk č. 574/0, dostupné na www.psp.cz) k uvedené novele zákona o výkonu ústavní výchovy nově formulovaný § 36 „*vymezuje vztah ke správnímu řádu – stanoví, na která rozhodování se správní řád nevztahuje s tím, že jinak obecně sám od sebe platí*“. Tedy i podle důvodové zprávy platí, že se k zákonu o výkonu ústavní výchovy subsidiárně použije správní řád. Právě tato zásadní (a dodatečná) změna zákona o výkonu ústavní výchovy vysvětluje, proč si u některých postupů podle zákona o výkonu ústavní výchovy lze představit subsidiární použití správního řádu jen velmi obtížně [např. některá práva ředitele zařízení dle § 23, jmenovitě právo dle § 23 odst. 1 písm. l) zastoupit dítě v běžných záležitostech, či práva zákonných zástupců dítěte dle § 26 zákona o výkonu ústavní výchovy]. Přesto, pokud to povaha konkrétních zákonem upravených práv a povinností nevylučuje, je třeba vycházet ze subsidiárního použití správního řádu k zákonu o výkonu ústavní výchovy.

[37] Vzhledem k tomu, že zákon o výkonu ústavní výchovy tedy nedokonale vymezuje, kdy školské zařízení vystupuje jako správní orgán, je třeba se zabývat konkrétní činností stěžovatele, v níž byl spatřován nezákonný zásah v této věci.

[38] Při hledání odpovědi na otázku, zda stěžovatel v předložené věci vystupoval jako správní orgán, je určující vymezení veřejné správy, neboť pouze před zásahy patřícími do působnosti veřejné správy je možno poskytnout ochranu ve správním soudnictví. Hendrych (Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 5 a násl.) v této souvislosti poukazuje na skutečnost, že pojmu veřejná správa je přikládán různý význam; tento termín je v zásadě možno chápat jako určitý druh činnosti (spravování) nebo instituci (organizaci, úřad), která veřejnou správu vykonává. Je proto rozlišováno materiální a formální pojetí veřejné správy. Z hlediska materiálního je veřejná správa v současnosti definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství ani soudnictví. Materiální pojetí pak v soudní praxi převládá (shodně Nejvyšší správní soud v čj. 4 Aps 3/2005-35 nebo nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06).

[39] Veřejná správa se od správy soukromé liší tím, že sleduje veřejné cíle, je vykonávána ve veřejném zájmu a je více vázaná právem. V moderní společnosti však nelze veřejnou správu kvalifikovat jen jako správu vrchnostenskou, protože její úkoly již vrchnostenskou správu daleko přesahují. Již Hoetzel upozornil (Československé správní právo. Část

všeobecná. 2. přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 13), že správní úřady vyvíjejí i *„rozsáhlou činnost nevrchnostenskou: stavějí a provozují veřejné nemocnice, školy, zřizují a udržují veřejné komunikace atd.“* Tato činnost veřejné správy se označuje také jako pozitivní či pečovatelská (*ibid*. s. 15). Právě tato činnost je odlišná od správy vrchnostenské i správy fiskální (správy státního majetku) a právě u ní vznikají největší pochybnosti o povaze právního úkonu (Hendrych, D. a kol., op. cit., s. 13).

[40] Také zvláštní senát zřízený zákonem č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, již uvedl, že obecně platí, „že sledovat veřejný zájem, naplňovat veřejné potřeby a dbát o veřejné blaho je nejvlastnějším cílem a obsahem činnosti veřejné správy (ve smyslu organizačním). V přísném slova smyslu je vlastně vyloučeno, aby veřejná správa uplatňovala jakékoli soukromé zájmy, neboť ty jsou pojmově spjaty se soukromými osobami. To ale nic nemění na tom, že úkoly jí svěřené vykonává veřejná správa jak prostředky veřejného práva, tak prostředky práva soukromého. Tradičně je volba těch či oněch prostředků navázána na dichotomii správy vrchnostenské a správy fiskální (zde ve smyslu funkčním). Zatímco vrchnostenská správa je prováděna prostředky veřejného práva, k výkonu fiskální správy slouží naopak právo soukromé. Tato klasifikace dnes však již dostatečně nepostihuje širokou působnost moderní veřejné správy, zejména pak územních veřejnoprávních korporací, jejichž novým úkolem se stává také služba veřejnosti (srov. Hendrych, *op. cit.*, str. 12 – 13). Ke správě vrchnostenské a správě fiskální tak přistupuje správa pečovatelská; jinými slovy, nevrchnostenskou správu nelze ztotožňovat jen se správou fiskální (v níž vykonavatel veřejné správy vystupuje jako vlastník, který podle vlastního uvážení nakládá se svým majetkem), nýbrž je nutno ji vnímat jako vnitřně členěnou množinu. To se pak projevuje i v rozšíření rejstříku prostředků, jimiž veřejná správa při svých činnostech v nevrchnostenské doméně působí. Zatímco totiž výkon fiskální správy je omezen hranicemi soukromého práva, správa pečovatelská si právě pro svou rozmanitost žádá širokého rejstříku nástrojů, zahrnujícího jak prostředky soukromého práva, tak prostředky práva veřejného“. (Usnesení zvláštního senátu čj. Konf 31/2007-82).

[41] V předložené věci je proto pro posouzení postavení stěžovatele (a v jeho důsledku pro posouzení pravomoci správních soudů) klíčový § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy, protože v jeho nedostatečném naplnění spatřoval krajský soud nezákonný zásah. Podle tohoto ustanovení platí, že: *„Dítěti, jemuž byl ukončen pobyt v zařízení z důvodů uvedených v § 24 odst. 5 písm. b) a c), se podle jeho skutečné potřeby v době propouštění a podle hledisek stanovených vnitřním řádem poskytne věcná pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek. Dále se dítěti ve spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí poskytuje poradenská pomoc se zajištěním bydlení a práce, a dále je dítěti i po opuštění zařízení poskytována poradenská pomoc při řešení tíživých životních situací.“*

[42] Z hlediska systematiky je toto ustanovení zařazeno v zákoně pod marginální rubriku *„Kapesné, osobní dary a věcná pomoc“*, přičemž § 31 upravuje v obecných rysech poskytování kapesného a § 32 upravuje poskytování osobních darů *„k narozeninám, k úspěšnému ukončení studia a k jiným obvyklým příležitostem“*. U kapesného a osobních darů lze přitom ze zákona dovodit pouze to, že kapesné dětem a nezaopatřeným osobám, kterým se poskytuje plné přímé zaopatření, „náleží“; osobní dary se dítěti, kterému náleží plné přímé zaopatření, „poskytují“. Podle zmocňovacího § 41 odst. 2 zákona o výkonu

ústavní výchovy stanoví vláda nařízením mimo jiné nejvyšší a nejnižší částky kapesného za kalendářní měsíc v závislosti na věku dítěte nebo nezaopatřené osoby, nejvyšší hodnotu osobního daru k narozeninám, k úspěšnému ukončení studia a k jiným obvyklým příležitostem v závislosti na věku dítěte nebo nezaopatřené osoby, a nejvyšší hodnotu věcné pomoci nebo peněžitého příspěvku dítěti, jemuž byl ukončen pobyt v zařízení z důvodů uvedených v § 24 odst. 5 písm. b) a c).

[43] V současnosti je tímto prováděcím nařízením nařízení č. 460/2013 Sb. Nařízení v § 1 stanoví výši příspěvku na úhradu péče ve školských zařízeních, v § 2 možné rozmezí výše kapesného, v § 3 nejvyšší možnou hodnotu osobního daru a v § 4 nejvyšší možnou hodnotu věcné pomoci nebo peněžitého příspěvku dítěti, jemuž byl ukončen pobyt ve školském zařízení, která činí 25 000 Kč.

[44] Z nastíněné právní úpravy plyne, že § 33 upravuje konkrétní právní povinnost, a to povinnost školského zařízení, poskytnout dítěti („*poskytne se*“) věcnou pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek, jejichž hodnota je limitována nařízením č. 460/2013 Sb. Dále upravuje povinnost školského zařízení poskytnout dítěti poradenskou pomoc („*poskytuje se*“), a to i ve spolupráci s orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Těmto povinnostem školského zařízení pak odpovídají i konkrétní subjektivní práva dítěte na tato plnění, nejedná se o všeobecně uloženou povinnost např. dozoru, aniž by kdo měl na výkon této povinnosti nárok (srov. Hoetzel, *op. cit.*, s. 253.). Tato práva a povinnosti zakládá zákon: § 33 konkretizuje právo dítěte upravené v § 20 odst. 1 písm. q) zákona o výkonu ústavní výchovy na podporu a pomoc po ukončení pobytu v zařízení v souladu s cílem reintegrace dítěte do rodiny a společnosti. Zároveň je § 33 i provedením ústavně zaručených práv upravených v Listině základních práv a svobod: předně práva na zvláštní ochranu dětí a mladistvých dle čl. 32, práva na pomoc v hmotné nouzi dle čl. 30 odst. 2 a reflexivně i práva na lidskou důstojnost dle čl. 10.

[45] Zákon v § 33 stanoví také základní podmínky, za kterých má být hmotná i poradenská pomoc poskytována: dle skutečné potřeby dítěte v době propouštění a dle hledisek stanovených vnitřním řádem školského zařízení. Limitace hodnoty věcné pomoci nebo peněžitého příspěvku pak poukazuje na to, že školská zařízení jako příspěvkové organizace hospodaří i s prostředky státu či územních samosprávných celků (na stěžovatele jako příspěvkovou organizaci zřízenou ministerstvem dopadá § 53 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). Nakládají tedy s veřejnými prostředky a v tomto nakládání jsou právními předpisy omezovány.

[46] Práva dítěte plynoucí z § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy mají tedy veřejnoprávní rozměr. Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí čj. 4 Aps 3/2005-35 uvedl, že veřejná subjektivní práva jsou práva založená v normách veřejného objektivního práva, které směřují k realizaci obsahu zákonů ve sféře veřejnomocenských pravomocí. V oblasti výkonné moci realizované k veřejnosprávním účelům jde o taková subjektivní práva, jejichž obsah i výkon je determinován veřejnými zájmy, veřejnou mocí, a k jejichž založení či aprobaci je nutný aktivní úkon, či alespoň „respektování“ veřejného subjektivního práva, založeného tzv. ze zákona, příslušným či příslušnými vykonavateli veřejné moci vždy na daném úseku. Veřejná subjektivní práva nejsou práva ani typově plně stejnorodá, podle svého obsahu se liší. Hoetzel (*op. cit.*, s. 256) rozlišoval a) práva, „*aby se stát zdržoval*

určitých zásahů do svobody oprávněncovy“, b) práva, „*aby stát plnil něco positivního ve prospěch občanův*“, a c) práva, „*aby stát připustil občana k účasti na tvoření státní vůle*“. Práva dítěte podle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy jsou právy, která je školské zařízení povinno nejen respektovat, ale i aktivně zprostředkovat, a jsou právy na plnění od státu ve formě hmotné (věcná pomoc nebo peněžitý příspěvek upravený nařízením vlády) i nehmotné (pomoc ve spolupráci s jinými správními orgány – orgány sociálně-právní ochrany dětí).

[47] Nejvyšší správní soud má tedy na základě všech výše popsaných teoretických východisek a rozhodné právní úpravy za to, že školské zařízení při aplikaci § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy vykonává veřejnou správu, a to správu pečovatelskou, jeho postup sleduje zákonné i ústavní cíle, které jsou ve veřejném zájmu, a je v tomto postupu významně omezeno zákonem. Stěžovatel jako školské zařízení tedy v předložené věci vystupoval jako správní orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, resp. ten, komu byla svěřena pravomoc v oblasti veřejné správy [§ 1 odst. 1 spr. ř. a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Proto je v předložené věci dána pravomoc správních soudů, jak rovněž dovodil krajský soud.

c) K povaze napadeného postupu žalovaného (stěžovatele) a jeho pasivní procesní legitimaci

[48] V souvislosti s výše uvedenými úvahami Nejvyššímu správnímu soudu vyvstala otázka, zda žalobce, který spatřoval nedostatky v aplikaci § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy stěžovatelem, zvolil žalobu proti nezákonnému zásahu jako vhodný žalobní typ.

[49] Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 7 Aps 2/2009-197). Žalobce se petitem v posuzované části domáhal určení, že postup ředitele výchovného ústavu, který nechal žalobce odejít z výchovného ústavu, aniž by mu zajistil přiměřené bydlení a materiální zdroje pro zajištění základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu z výchovného ústavu a aniž by žalobci poskytl alespoň jednorázový peněžitý příspěvek ve výši dostatečné pro zajištění přiměřeného bydlení a základních potřeb v období bezprostředně následujícím po odchodu, byl nezákonným zásahem do práv žalobce.

[50] Petit žaloby tedy jednoznačně směřoval proti zásahu spočívajícím v postupu ředitele výchovného ústavu (stěžovatele), který dle žalobního tvrzení zahrnoval jeho nečinnost, resp. nedostatečnou činnost, i nedostatečnou výši jednorázového příspěvku. Nezákonným zásahem může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění jiného úkonu než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. První část žalobního petitu je tedy projednatelná.

[51] Spornou otázkou ovšem je, zda se žalobce neměl bránit proti nedostatečné výši příspěvku žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Pokud by tomu tak bylo, žaloba proti nezákonnému zásahu by v této části nemohla být důvodná a názor krajského soudu by neobstál. Žaloba proti rozhodnutí má totiž přednost: § 82 s. ř. s. výslovně stanoví, že žalobou na ochranu před nezákonným zásahem lze brojit jen proti zásahu, „*který není rozhodnutím*“. Možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve poté, nepřipadá-li žaloba proti rozhodnutí v úvahu.

[52] Současná judikatura Nejvyššího správního soudu již opustila ryze materiální pojetí rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. a zastává materiálně-formální pojetí (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu čj. 7 Aps 3/2008-98, odst. 17 a 23; čj. 2 As 86/2010-76, odst. 30-33; čj. 6 As 68/2012-47, odst. 36-39, a čj. 8 As 8/2011-66, odst. 29). Zkrácení na právech je ostatně podstatou jak žalobní legitimace proti nezákonnému zásahu, tak i žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, proto by pouze podle tohoto znaku nebylo možné rozeznat povahu napadeného úkonu.

[53] Ve věcech provedení či neprovedení záznamu do katastru nemovitostí, čj. 7 Aps 3/2008-98, a souhlasů podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), čj. 2 As 86/2010-76, tak rozšířený senát rozhodl, že ač by tyto úkony mohly být z materiálního hlediska rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek formální stránky jím být nemohou. Naopak ve věci přezkumu výsledku části maturitní zkoušky konané formou didaktického testu, čj. 6 As 68/2012-47, shledal, že úkon označený jako vyrozumění naplňuje znaky individuálního správního aktu, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy a obsahoval i obvyklou strukturu rozhodnutí, totiž záhlaví, výrok, odůvodnění a poučení o opravném prostředku.

[54] Obdobně lze tedy posoudit i úkon stěžovatele, kterým měl určit konkrétní hodnotu peněžitého příspěvku či věcné pomoci podle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy. Samotný § 33 uvedeného zákona žádné formální náležitosti toho, jakým způsobem má být věcná pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek poskytnut, nestanoví. Nestanoví ani to, jakým okamžikem by případné řízení mělo být zahájeno, nebo to, že by „rozhodnutí o příspěvku“ bylo prvním úkonem v řízení. Jak bylo uvedeno, na postup školského zařízení podle zákona o výkonu ústavní výchovy se dle § 36 tohoto zákona subsidiárně použije správní řád. Z toho však neplyne, jakou konkrétní formu činnosti správních orgánů upravenou správním řádem je třeba zvolit, zda má například jít o rozhodnutí dle § 67 spr. ř. nebo o jiný úkon dle části čtvrté spr. ř., pro nějž mnoho formálních náležitostí stanoveno není.

[55] Naopak záměr zákona o výkonu ústavní výchovy byl zřejmě takový, výslovně upravit činnosti, v nichž se rozhodnutí ve smyslu správního řádu vydává, a to v již zmiňovaném § 24 odst. 3 zákona o výkonu ústavní výchovy. Tomu odpovídá i § 36 odst. 3, který vylučuje odkladný účinek odvolání pouze u vybraných rozhodnutí vydaných podle § 24 odst. 3 zákona o výkonu ústavní výchovy. V ostatních případech vydávání rozhodnutí zákon nepředpokládá. Nadto podobná právní úprava i konkrétní legislativní technika jako u příspěvku podle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy („poskytne se“) je použita u kapesného („náleží“) a osobních darů k narozeninám, úspěšnému ukončení studia a jiným obvyklým příležitostem („poskytuje“). Bylo-li by tedy třeba vydávat rozhodnutí o jednorázovém peněžitém příspěvku, platilo by to i pro tyto jiné hmotné příspěvky, což se u kapesného i osobních darů nezdá být smysluplným ani praktickým.

[56] Ani postup stěžovatele v předložené věci (k němuž rozšířený senát ve věci čj. 6 As 68/2012-47 také přihlížel) neodpovídá tomu, že by poskytnutí příspěvku podle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy bylo rozhodnutím. Správní spis obsahuje formulář

„*Žádost o věcnou pomoc nebo jednorázový finanční příspěvek*“, na němž jsou zakroužkovány požadavky žalobce a doplněny další údaje. Na druhé straně žádosti je podpis žalobce, podpis skupinového vychovatele, a poté rukou doplněno „schvaluji“ a podpis ředitele.

[57] Nejvyšší správní soud tedy v souladu s výše uvedenými rozhodnutími rozšířeného senátu shrnuje, že ačkoliv by poskytnutí peněžitého příspěvku dle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy mohlo zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňovat tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy o takové rozhodnutí nejde.

[58] Žalobce tedy správně zvolil obranu formou zásahové žaloby. Přitom mu právní předpisy neposkytují jiné prostředky ochrany nebo nápravy, které by musel před podáním žaloby vyčerpat dle § 85 s. ř. s. Podněty k provádění dohledu či dozoru orgány zmiňovanými výše (odst. [30] [33]) judikatura správních soudů za dostatečné ochranné či nápravné prostředky nepovažuje (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 4 Aps 2/2010-44 nebo čj. 1 Afs 56/2004-114).

[59] Zbývá tedy otázka, koho měl žalobce pro nezákonný zásah žalovat. Žalobce podal žalobu proti řediteli výchovného ústavu. Krajský soud dovodil, že péči dětem podle § 2 odst. 2 zákona o výkonu ústavní výchovy poskytují školská zařízení a ředitel je pak jeho funkční složkou. Vymezení správního orgánu však považoval za dostatečně určité a nevyzýval k opravě označení žalovaného (stěžovatele) podle § 37 odst. 5 s. ř. s. S tímto postupem krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasil. Tato námitka stěžovatele přitom není nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., protože stěžovatel byl v řízení před krajským soudem žalovaným, zákaz novot na něj tedy nedopadá (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ans 5/2008-104).

[60] Kasační soud se však s posouzením krajského soudu shoduje. Podle dosavadní judikatury by mohlo být sporné, kdo by byl správním orgánem v případě rozhodování podle § 24 odst. 3 zákona o výkonu ústavní výchovy, který výslovně zmiňuje „*ředitele*“ (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 53/2011-109 a proti tomu rozhodnutí čj. 7 As 28/2012-16). V případě § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy tomu tak však není, povinnost je tu ukládána školskému zařízení, jak lze dovodit i ze znění § 32 odst. 1 téhož zákona. Poskytování příspěvku není uvedeno ani mezi povinnostmi ředitele v § 24 téhož zákona. Krajský soud tedy správně vyložil, že pasivní procesní legitimace náleží školskému zařízení a nikoli jeho řediteli.

[61] Jak je zřejmé i z tohoto případu, právní posouzení přičitatelnosti jednání, žalovaného jako nezákonný zásah, není právně snadné. Proto krajský soud zvolil i vhodný procesní postup, pokud vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. Nad 224/2014-53, který vyslovil, že „*v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) je třeba vykládat § 83 s. ř. s. tak, že soud na základě tvrzení žalobce, eventuálně doplněného na výzvu soudu, a s přihlédnutím k dalším informacím, které má soud případně k dispozici, po právní stránce posoudí, kterému správnímu orgánu je s ohledem na tato tvrzení přičitatelné jednání, jež má být podle žalobce nezákonným zásahem. Liší-li se tento závěr soudu od projevu vůle žalobce označujícího žalovaného, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně reagoval úpravou označení žalovaného.*

Pokud žalobce i poté, co byl soudem upozorněn na jiný právní závěr soudu ohledně otázky, kdo má být v dané věci žalovaným, setrvá na svém původním náhledu na tuto otázku a neuzpůsobí patřičně označení žalovaného a návrh výroku rozhodnutí soudu [§ 84 odst. 3 písm. d) s. ř. s.], nemůže být jeho žalobě vyhověno.“

[62] Citované usnesení rozšířeného senátu sice nabádá k tomu, aby byl účastník v případě nejasností vyzván, ne k tomu, aby soud přímo jednal s tím, koho sám považuje za žalovaného. Postup nastíněný rozšířeným senátem ale slouží především jako návod těm soudům, které v případě nesprávného označení žalovaného žaloby přímo odmítaly nebo je jinak samy nehodnotily (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 197/2016-25 nebo 2 As 201/2016-30). Není-li však takové upřesnění třeba, krajský soud k odstranění vad podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzývat nemusí, byť by takový postup měl být výjimečný (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 52/2016-39).

[63] V každém případě však v postupu krajského soudu nelze shledat takovou vadu, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Oběma účastníkům řízení bylo od jeho počátku zřejmé, v čem je nezákonný zásah spatřován a jaké ustanovení jím mělo být porušeno. Žaloba ve vztahu k § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy na str. 14-15 uváděla, že dané ustanovení ukládá povinnost školskému zařízení. Stěžovatel proti pasivní procesní legitimaci ředitele ani své vlastní nic nenamítal a ani nyní netvrdí, že by výklad krajského soudu byl nesprávný; brojí jen proti „tolerantnímu“ procesnímu postupu krajského soudu. To samo o sobě však nemůže vést ke zrušení rozhodnutí krajského soudu.

d) K tvrzené nezákonnosti rozsudku krajského soudu

[64] Stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky soudem spatřoval především v tom, že krajský soud dovodil, že plnění dle § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy není vázáno na žádost dítěte a je naopak povinností stěžovatele zabývat se skutečnými potřebami dítěte.

[65] Zákon o výkonu ústavní výchovy však v § 33 stanoví, že se věcná pomoc nebo jednorázový peněžitý příspěvek poskytne podle skutečné potřeby dítěte v době propouštění a podle hledisek stanovených vnitřním řádem.

[66] Vnitřní řád stěžovatele založený ve spise krajského soudu v bodu 2.3 nazvaném „Zajišťování pomoci po propuštění ze zařízení“ obecně zmiňuje pomoc při zajištění ubytování a pracovního zařazení dítěte a spolupráci se zákonnými zástupci dítěte. Dále obsahuje (bez jakékoli návaznosti) větu*: „O konkrétní výši rozhoduje ředitel dle kritérií uvedených ve VŘ VS č. 7.“* V bodu 5.2, části nazvané „Věcná pomoc“, vnitřní řád uvádí, že o výši a druhu věcné pomoci *„rozhoduje ředitel VÚ v souladu se zákonem a po dohodě s vychovateli dítěte a sociálním pracovníkem na základě sociální potřebnosti dítěte. Dále je dítěti i po opuštění zařízení poskytována poradenská pomoc při řešení tíživých životních situací.“* Peněžitý příspěvek tento bod vnitřního řádu nezmiňuje. Další ustanovení, která by rozváděla § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy, vnitřní řád neobsahuje.

[67] Bod 2.3 vnitřního řádu v závěru zřejmě odkazuje na vnitřní směrnici č. 7 nazvanou *„Pravidla pro výplatu kapesného, vedení osobních kont, poskytování věcných darů a pomoci*

dětem (evidence vlastních příjmů z OV)". Tato směrnice obsahuje také odstavec k poskytování pomoci dětem při odchodu z výchovného ústavu, který stanoví: „*O její výši a druhu rozhoduje ředitel VÚ po dohodě s vychovateli dítěte, dítětem a sociálním pracovníkem na základě sociální potřebnosti, zadluženosti a celkovému chování dítěte. Dále je dítěti i po opuštění zařízení poskytována poradenská pomoc při řešení tíživých životních situací.*"

[68] Z § 33 zákona o výkonu ústavní výchovy a vnitřního řádu lze tedy dovodit tyto hlediska, k nimž měl stěžovatel přihlížet: skutečná potřeba dítěte v době propouštění, sociální potřebnost dítěte, zadluženost a celkové chování dítěte. Ani vnitřní řád, ani směrnice právě zmíněná další pravidla nestanoví a neobsahují ani jiná kritéria pro stanovení výše pomoci. V tom spatřuje soud prvotní příčinu pochybení žalovaného, které dosáhlo intenzity, za jejíž hranicí už soud spatřuje nezákonný zásah.

[69] Pokud tedy stěžovatel poukazoval na žádost žalobce nebo na to, že žalobce odmítl vyplnit jakoukoliv další žádost, nejsou to hlediska, která by upravoval zákon či vnitřní řád stěžovatele. Stěžovatel tak jimi nebyl nijak vázán. Není podstatné, zda vůbec, kdy a v jaké formě žalobce o pomoc žádal. Stěžovatel z žádosti vůbec nemusel vycházet a naopak měl do spisu doložit, jaká je alespoň odhadovaná potřeba dítěte, zda má nějaké úspory a z čeho tedy bude moci bezprostředně po propuštění z ústavu žít. Správní spis předložený stěžovatelem ale neposkytuje žádnou oporu pro to, že by stěžovatel zohlednil zákonná hlediska i hlediska, která si stanovil ve vlastním vnitřním řádu (způsob přiznání příspěvku je popsán v odst. [56] tohoto rozhodnutí). Zároveň neposkytuje oporu ani pro tvrzení stěžovatele o tom, že žalobce nespolupracoval a odmítal sdělit, kde se bude zdržovat nebo kde bude pracovat, ani že by mu byla jakákoliv pomoc nabízena. I tyto skutečnosti mohl mít stěžovatel doloženy, např. ve formě zápisu. Stěžovatel nenavrhl ani v řízení před krajským soudem žádný důkaz, který by jeho tvrzení prokázal, přiložil pouze zmiňovanou žádost žalobce. K tomu je proto vhodné pro úplnost dodat, že jistě není povinností stěžovatele plnění poskytnout, odmítal-li by je opatrovanec nezpochybnitelným a soudně prokazatelným způsobem. Svéprávnému jedinci s plnou autonomií vůle nemůže veřejná moc vnucovat ani plnění k jeho dobru.

[70] Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že se žádostí žalobce začal zabývat včas a včas žalobce na jeho odchod také připravoval formou účasti na dvou seminářích. Na druhou stranu kasační námitky stěžovatele nijak nezpochybnily úsudek krajského soudu o tom, že zákon stanoví povinnost školského zařízení posoudit skutečné potřeby dítěte, nikoli jen jeho žádost, ani úsudek o tom, že způsob, jakým se stěžovatel věnoval hmotným i nehmotným potřebám žalobce v době jeho propouštění, nebyl dostatečný.

[71] Upozornění stěžovatele na to, kdy byla žaloba připravena, není pro právní posouzení povinností stěžovatele plynoucích přímo ze zákona o výkonu ústavní výchovy relevantní. Stejně tak nezpochybňuje ani zákonnost rozsudku krajského soudu.

[72] Nejvyšší správní soud se proto s posouzením krajského soudu ztotožňuje. Námitky stěžovatele proti rozhodnutí krajského soudu neshledal důvodnými.

VI.

[73] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, ani neshledal vadu řízení. Proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[74] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl naopak plně úspěšný. Náklady řízení žalobce tvoří mimosmluvní odměna jeho zástupkyně za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud proto přiznal žalobci částku 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3400 Kč. Procesně neúspěšnému stěžovateli tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3400 Kč k rukám zástupkyně žalobce, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. června 2018

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu