

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudkyň Mgr. Petry Weissové a Mgr. Simony Hájkové v právní věci žalobce: **D. K.**, zast. zákonnou zástupkyní R. Z., a obecnou zmocněnkyní Mgr. E. D., proti žalovanému: **Výchovný ústav, střední škola a školní jídelna,** se sídlem Obořiště 1, Příbram, zast. JUDr. Vladimírem Kyselákem, advokátem, se sídlem Pražská 140, Příbram I, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2016, č. j. 48 A 29/2015 - 94,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 s. ř. s. domáhal 1) určení, že umístění žalobce na samostatný a uzamčený pokoj ve Výchovném ústavu, střední škole a školní jídelně Obořiště (dále jen „výchovný ústav“ nebo „zařízení“) od 29. 1. 2015 do 4. 2. 2015 bylo nezákonným zásahem do práv žalobce, a 2) určení, že podmínky pobytu žalobce ve výchovném ústavu v období od 20. 1. 2015 do 4. 2. 2015, absence vyhodnocení potřeb žalobce a přijetí individuálního plánu pro práci s žalobcem byly nezákonným zásahem do jeho práv.

II.

[2] Krajský soud v záhlaví označeném rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) předně dovodil pravomoc soudů ve správním soudnictví k projednání a rozhodnutí věci. Dovodil, že zařízení pro výkon ústavní výchovy fakticky vystupují ve dvojí roli. Jsou jednak orgánem veřejné správy, který vykonává zákonem stanovenou působnost, a zároveň

vystupují v pozici osoby poskytující náhradní rodičovskou péči, jejíž rozsah vyplývá z § 857 a § 880 až § 886 o. z. Poukázal na to, že je třeba citlivě rozlišovat mezi činnostmi, které jsou čistě výkonem náhradní rodičovské péče, a činnostmi, které mají charakter výkonu veřejné moci. Jednání žalovaného, které žalobce označil za nezákonný zásah, mělo podle krajského soudu veřejnoprávní povahu, neboť intenzitou a důsledky překračovalo běžný výkon rodičovské odpovědnosti.

[3] Žalobce v žalobě za žalovaného označil ředitele Výchovného ústavu, střední školy a školní jídelny se sídlem Obořiště 1. Krajský soud zkoumal pasivní legitimaci žalovaného a dospěl k závěru, že žalobce označil žalovaného nepřesně, neboť žalovaným má být přímo Výchovný ústav, střední škola a školní jídelna. Nebylo však pochyb o tom, vůči jakému správnímu orgánu žaloba směřuje. Žalobce tedy dostatečně splnil povinnost identifikace žalovaného; krajský soud proto jednal jako s účastníkem řízení přímo se žalovaným.

[4] Krajský soud na to výrokem I. rozsudku určil, že umístění žalobce na samostatný a uzamčený pokoj ve Výchovném ústavu, střední škole a školní jídelně, se sídlem Obořiště 1, v období od 30. 1. 2015 do 4. 2. 2015 bylo nezákonné. Ze spisového materiálu zjistil, že žalobce byl umístěn na pokoj ošetřovny teprve dne 30. 1. 2015, nikoli 29. 1. 2015, jak uvedl žalobce v žalobě. V souladu s těmito zjištěními proto žalobě v uvedeném rozsahu (za období od 30. 1. 2015 do 4. 2. 2015) vyhověl. Současně však dospěl k závěru, že jednání žalovaného nedosáhlo takové intenzity, aby se jednalo o nelidské či ponižující zacházení ve smyslu čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 7 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Námitkám žalobce v tomto směru proto nepřisvědčil.

[5] V podmínkách výkonu ústavní výchovy žalobce, ve způsobu hodnocení jeho potřeb či ve stanovení individuálního plánu pro práci se žalobcem krajský soud nezákonný zásah nespatřoval a tudíž v této části (stejně jako v části požadavku na určení, že umístění žalobce na samostatný a uzamčený pokoj dne 29. 1. 2015 bylo nezákonným zásahem) žalobu zamítl (II. výrok napadeného rozsudku).

III.

[6] Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností; navrhl jej zrušit a vrátit věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s vstřícností krajského soudu, s jakou provedl výklad pasivní legitimace žalovaného; žalobce za žalovaného v žalobě označil přímo ředitele výchovného ústavu, ale ten není orgánem veřejné správy.

[8] Ke skutkovým zjištěním, které byly podkladem pro výrok I. napadeného rozsudku (viz odst. [4]), stěžovatel uvedl, dne 29. 1. 2015 ve 22:00 byl žalobce fyzicky napaden v koupelně ostatními chovanci. Skutečnost, že je žalobce zraněn, stěžovatel zjistil až dne 30. 1. 2015 v ranních hodinách, kdy jej kontaktovala matka žalobce. Po lékařském ošetření a po návštěvě policejní služebny byl žalobce umístěn na zdravotnický pokoj ústavu za účelem zajištění předepsaného klidového režimu a také proto, aby nedošlo k dalšímu incidentu. Na základě návrhu matky na vydání předběžného patření rozhodl Okresní soud

v Chebu usnesením ze dne 2. 2. 2015, č. j. 20 P 83/2003 – 161, o předání žalobce do péče matky. Matka převzala žalobce do své péče dne 4. 2. 2015.

[9] Stěžovatel tvrdil, že učinil potřebné kroky k tomu, aby situaci žalobce řešil. Upozornil na skutečnost, že se o zranění žalobce dozvěděl dne 30. 1. 2015, tj. v pátek. Hned následující pracovní den (v pondělí 2. 2. 2015) požádal orgán sociálně právní ochrany dětí (dále jen „OSPOD“) o souhlas s dovolenkou žalobce a s možností umístit žalobce do péče matky. Stěžovatel vysvětlil, že OSPOD podmínil svůj souhlas s tímto postupem vydáním předběžného opatření soudem.

[10] Stěžovatel trval na tom, že se svým postupem nezákonnosti nedopustil. Uvedl, že v případě žalobce se nejednalo o umístění dítěte za účelem zklidnění a stabilizace agresivního chování ve smyslu § 22 odst. 1 zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o výkonu ústavní výchovy“), jak vyslovil krajský soud. Stěžovatel takový pokoj zřízen nemá. Žalobce byl umístěn na zdravotnický pokoj, a to nikoli z důvodu zklidnění, nýbrž pro zajištění klidového režimu a pro jeho ochranu před dalším napadením. Žalobce nijak omezen nebyl a bylo mu poskytnuto vše, co bylo možné poskytnout. Nešlo o žádné závažné a intenzivní omezení žalobce, jelikož ten své umístění na zdravotnický pokoj akceptoval, souhlas s ním vyslovila i jeho matka.

[11] Podle stěžovatele nebylo v jeho možnostech situaci řešit jiným způsobem. Stěžovatel vytkl krajskému soudu, že nevysvětlil, jak jinak měl stěžovatel postupovat.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[13] 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.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatel kasační stížností formálně brojil proti celému rozsudku krajského soudu, obsahově však své námitky směřoval výlučně proti jeho výroku I., deklarujícímu nezákonný zásah. Jelikož byl stěžovatel v části, v níž krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (viz odst. [5], procesně úspěšný, byla by jeho kasační stížnost směřující proti této části napadeného rozsudku nepřípustná (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41). Stěžovatel však v kasační stížnosti proti výroku II. napadeného rozsudku žádné konkrétní námitky neuvedl.

[16] S ohledem na právě uvedené se tak kasační soud zabýval výlučně posouzením závěrů krajského soudu týkajících se postupu stěžovatele při umístění žalobce do samostatného uzamčeného zdravotnického pokoje (dále také jen „tvrzený zásah“), k čemuž ostatně obsahově veškeré stížní námitky směřovaly. Předpokladem pro tento další věcný

kasační přezkum však bylo posouzení pravomoci správních soudů, povahy napadeného úkonu i pasivní procesní legitimace žalovaného. Nedostatky v posouzení některé z těchto otázek by totiž uvedenému meritornímu přezkumu napadeného rozsudku bránily.

[17] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda správní soudy mají v posuzované části věci (v části hodnotící postup stěžovatele při umístění žalobce do samostatného uzamčeného zdravotnického pokoje) pravomoc. Obdobnou věcí se přitom Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 19. 6. 2018, č. j. 8 As 152/2016 - 47. Ze závěrů v něm uvedených Nejvyšší správní soud vycházel i v nyní projednávané věci.

[18] 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.

[19] Již ve věci sp. zn. 2 Aps 2/2004 Nejvyšší správní soud dovodil, že § 82 s. ř. s., který stanoví podmínky žalobní legitimace v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, nelze vykládat bez souvislosti s § 4 odst. 1 s. ř. s., 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 přezkumu 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), tedy platí pro komplex všech pravomocí 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.].

[20] 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 s. ř. a obdobně § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. s ohledem na výše uvedenou judikaturu].

[21] Rozhodování „v oblasti státní správy“ je výslovně zákonem o výkonu ústavní výchovy svěřeno řediteli zařízení v § 24 odst. 3 uvedeného 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 č. j. 5 A 153/2002 - 33 nebo č. j. 6 A 58/2002 - 38; z rozhodnutí krajských soudů např. rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2013, č. j. 57 A 38/2012 - 55).

[22] 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

na základě podané žaloby 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.

[23] 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. 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 páchání 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 naopak.

[24] Zákon o výkonu ústavní výchovy mimo výslovnou úpravu rozhodování ředitele školských zařízení upravuje v § 36 také výjimky z použitelnosti správního řádu, určuje 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. s. 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 s. ř.

[25] Jak Nejvyšší správní soud uzavřel již ve shora citované věci sp. zn. 8 As 152/2016, pokud to povaha konkrétních zákonem upravených práv a povinností nevylučuje, je třeba vycházet ze subsidiárního použití správního řádu k zákonu o výkonu ústavní výchovy (viz blíže odst. [36] rozsudku č. j. 8 As 152/2016 - 47).

[26] Vzhledem k tomu, že zákon o výkonu ústavní výchovy nedokonale vymezuje, kdy školské zařízení vystupuje jako správní orgán, je třeba se vždy zabývat konkrétní činností stěžovatele, v níž byl spatřován nezákonný zásah v této věci. Tak ostatně k věci přistoupil i krajský soud v napadeném rozsudku.

[27] Při hledání odpovědi na otázku, zda stěžovatel v nastolené 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.* 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 5) 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 doktrínou definována negativně jako souhrn činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství ani soudnictví. Materiální pojetí (veřejná správa jako činnost) pak v soudní praxi převládá (shodně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35 nebo nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06). To také správně vyslovil krajský soud v napadeném rozsudku.

[28] 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 veřejnou správu rozlišujeme podle právní formy jejího působení na správu vrchnostenskou, fiskální, ale také pečovatelskou, přičemž vrchnostenská činnost ve veřejné správě převažuje. Podle Hendrycha (Hendrych, D a kol., *op. cit.* , s. 12 - 13) *„[t]ato správa nemusí být vždy správou zásahovou, ale naopak nelze si představit zásahovou správu mimo oblast vrchnostenské správy.*" O výkon vrchnostenské veřejné správy se tedy bude jednat zejména v těch případech, kdy nositel veřejné správy autoritativně zasahuje do práv a svobod fyzických a právnických osob. Nositelé vrchnostenské veřejné správy (tj. veřejné moci) jsou přitom vázáni čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod v tom smyslu, že mohou státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

[29] Na tomto místě je tak třeba opětovně připomenout, že zařízení pro výkon ústavní výchovy vystupuje ve dvojí roli. Jednak je nadáno působností v oblasti veřejné správy, vystupuje však také v pozici osoby nahrazující dítěti rodičovskou péči, jejíž rozsah vyplývá ze zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Tyto dvě roviny se při jednání zařízení vůči dítěti neustále prolínají. Současně je třeba zmínit, že výkon náhradní rodičovské péče zahrnuje množství přiměřených výchovných opatření, která nemají veřejnoprávní rozměr. Je proto nezbytné v konkrétním případě určit, kdy zařízení jedná vůči dítěti z pozice orgánu veřejné moci a kdy z pozice osoby, která dítěti nahrazuje rodičovskou péči.

[30] Podle § 23 odst. 1 písm. k) zákona o výkonu ústavní výchovy je ředitel zařízení oprávněn v zájmu úspěšné výchovy dítěte dát příkaz k umístění dítěte do oddělené místnosti. Touto oddělenou místností rozumí § 22 zákona o výkonu ústavní výchovy oddělenou místnost určenou pro zklidnění agresivního dítěte. V nyní projednávané věci se však nejednalo o situaci, kdy by byl žalobce na oddělenou místnost umístěn pro zklidnění agresivního chování. Je přesto zřejmé, že zákonodárce považoval za podstatné upravit podmínky, za nichž může ředitel zařízení dát příkaz k omezení osobní svobody dítěte. Tato skutečnost nasvědčuje tomu, že v případě využití pravomoci založené v § 23 odst. 1 písm. k) zákona o výkonu ústavní výchovy, vystupuje ředitel zařízení vůči dítěti z pozice orgánu veřejné správy, jelikož autoritativně přikáže dítěti setrvat v oddělené místnosti a strpět omezení své osobní svobody. Ředitel zařízení tak z vrchnostenské pozice zasahuje do práva dítěte na osobní svobodu. Činí tak ovšem na základě výslovného zákonného zmocnění a z legitimního důvodu, kterým je ochrana dítěte samotného, jakož i ochrana jiných dětí a pracovníků zařízení před agresivním chováním dítěte.

[31] Situace v nyní projednávané věci je v jistém smyslu analogická k situaci zakotvené v § 23 odst. 1 písm. k) zákona o výkonu ústavní výchovy s tím rozdílem, že žalobce byl na základě příkazu ředitele zařízení umístěn na pokoj lůžkové části ošetřovny (dále také jen „zdravotnický pokoj"), nikoli do „oddělené místnosti" ve smyslu § 22 téhož zákona.

Zdravotnický pokoj ošetřovny byl však obdobně jako „oddělená místnost“ samostatný, oddělený a uzamčený; to stěžovatel nečiní sporným. Ředitel zařízení tedy v tomto případě postupoval vůči žalobci ze své nadřízené pozice, jednal tedy ve vrchnostenském postavení a autoritativně žalobci přikázal, aby setrval ve zdravotnickém pokoji a strpěl své omezení na svobodě. Ředitel zařízení v tom okamžiku vystupoval jako reprezentant veřejné moci, který jedná jako entita nadřízená dítěti (žalobci); o rovnoprávnosti vztahů mezi dítětem a ředitelem nemohla být v takovém případě řeč. Je proto zřejmé, že ředitel svým jednáním, v němž žalobce spatřoval nezákonný zásah, vykonával veřejnou moc. Vztah mezi ředitelem zařízení a žalobcem měl tedy v tomto konkrétním případě veřejnoprávní povahu. Ve shodě s krajským soudem proto kasační soud vylučuje, že by se v tomto případě mohlo jednat o výkon náhradní rodičovské péče, kterou zařízení ústavní výchovy ve vztahu k dítěti též vykonává. Naopak jednání ředitele zařízení je třeba posuzovat jako jednání vykonavatele vrchnostenské veřejné správy.

[32] Nejvyšší správní soud se na základě právě uvedených úvah ztotožnil se závěrem krajského soudu, že postup stěžovatele, jímž umístil žalobce na uzamčený pokoj lůžkové části ošetřovny je výkonem vrchnostenské veřejné správy. Stěžovatel jako školské zařízení prostřednictvím svého ředitele, který byl vykonavatelem veřejné správy, tedy v předložené věci vystupoval jako správní orgán, jemuž byla svěřena pravomoc v oblasti veřejné správy [§ 1 odst. 1 s. ř. a § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Proto je v předložené věci dána pravomoc správních soudů, jak rovněž správně dovodil krajský soud.

[33] Žalobce podal žalobu proti řediteli výchovného ústavu. Krajský soud dovodil, že péči dětem podle § 2 odst. 2 zákona o výkonu ústavní výchovy poskytuje školské zařízení a ředitel je jeho funkční složkou. Vymezení správního orgánu žalobcem však považoval za dostatečně určité, aniž shledal nezbytným vyzývat jej k opravě označení žalovaného (stěžovatele) podle § 37 odst. 5 s. ř. s. S tímto postupem krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasil.

[34] Kasační soud se však s posouzením krajského soudu shoduje. V oblasti správního práva je třeba rozlišovat subjekt veřejné správy a vykonavatele veřejné správy, tj. toho, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná (Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 97). Ačkoli zákon o výkonu ústavní výchovy v řadě případů stanoví pravomoc k rozhodování přímo řediteli (viz jeho § 24 odst. 3), jedná se fakticky o stanovení působnosti školského zařízení, kterým je zde výchovný ústav [§ 2 odst. 1, písm. c) zákona o výkonu ústavní výchovy]. To plyne především z § 7 odst. 1 školského zákona, podle nějž tvoří vzdělávací soustavu školy a školská zařízení, nikoliv jejich ředitelé. Mezi školská zařízení poté spadají též školská zařízení pro výkon ústavní výchovy nebo ochranné výchovy, tj. mezi jinými i stěžovatel. Subjektem veřejné správy je proto školská právnická osoba, tj. výchovný ústav. Ředitel zařízení vystupuje pouze v pozici vykonavatele veřejné správy. Krajský soud tedy správně vyložil, že pasivní procesní legitimace náleží školskému zařízení (tj. stěžovateli) a nikoli jeho řediteli.

[35] Při úvahách, komu je přičitatelné jednání stěžovatele, jež má být tvrzeným nezákonným zásahem, krajský soud přiléhavě vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, č. j. 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.“

[36] 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 197/2016 - 25 nebo ze dne 30. 9. 2016, č. j. 2 As 201/2016 - 30). Není-li však takové upřesnění třeba, jak tomu bylo i v souzené věci, krajský soud k odstranění vad podle § 37 odst. 5 s. ř. s. vyzývat nemusí, byť by takový postup měl být v zásadě výjimečný (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2016, č. j. 5 As 52/2016 - 39).

[37] V každém případě však v postupu krajského soudu v nynější věci 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. Stěžovatel proti pasivní procesní legitimaci ředitele zařízení 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 rozsudku krajského soudu. Uvedená námitka stěžovatele je proto nedůvodná.

[38] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzenou nezákonností napadeného rozsudku, tedy naplněním kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky spatřoval zejména v tom, že krajský soud nesprávně posoudil postup výchovného ústavu při umístění žalobce na uzamčený zdravotnický pokoj. Podle stěžovatele tímto jednáním k nezákonnému zásahu nedošlo. Krajský soud také nesprávně posoudil charakter místnosti, do níž byl žalobce umístěn. Nejednalo se o oddělený pokoj ve smyslu § 22 zákona výkonu ústavní výchovy, nýbrž o běžný zdravotnický pokoj.

[39] Nejvyšší správní soud jen pro úplnost rekapituluje skutkový stav věci podstatný pro další úvahy o opodstatněnosti stěžovatelových námitek. Okresní soud v Chebu rozsudkem ze dne 30. 4. 2014, č. j. 20 P 83/2003 - 87, rozhodl o nařízení ústavní výchovy žalobce a o jeho umístění do Dětského domova se školou, Základní školy a školní jídelny Hamr na Jezeře. Usnesením ze dne 4. 12. 2014, č. j. 20 P 83/2003 - 99, přemístil okresní soud žalobce do Výchovného ústavu, střední školy a školní jídelny se sídlem Obořiště 1. Žalobce byl z dětského domova do výchovného ústavu přemístěn dne 20. 1. 2015. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce byl dne 29. 1. 2015 účasten incidentu, při němž byl zraněn dalšími chlapci z ústavu. Žalobce incident zaměstnancům ústavu neoznámil, to učinila až jeho

matka dne 30. 1. 2015. Žalobce byl poté dopraven k lékařskému vyšetření a na Policii České republiky, kde podal vysvětlení k tvrzenému fyzickému napadení. Ze zápisu z knihy denní evidence vyplývá, že po návratu do výchovného ústavu byl žalobce na pokyn ředitele zařízení po dobu 5 dní (od 30. 1. do 4. 2. 2015) umístěn na pokoj lůžkové části ošetřovny, odděleně od ostatních dětí. Stěžovatel nerozporoval skutečnost, že uvedený zdravotnický pokoj byl uzamykán. Stěžovatel uvedl, že toto opatření přijal v zájmu žalobce, aby zajistil jeho klidový režim a předešel dalším incidentům. Po dobu umístění na pokoji ošetřovny se žalobce stýkal pouze s vychovateli a ošetřovateli, pravidelně dostával jídlo i pití. Jak vyplývá z knihy denní evidence, na ošetřovně měl žalobce k dispozici „*základní hygienu, ručník, pantofle a učení, aby si doplnil učivo*". Knihy a časopisy ke čtení odmítl. Žalobci bylo během pobytu ve zdravotnickém pokoji umožněno realizovat několik telefonických hovorů, při nichž byl pod dohledem vychovatele.

[40] Jak správně poukázal již krajský soud v napadeném rozsudku, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem je rozhodné splnění pěti podmínek (viz např. rozsudek ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 - 32, nebo ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65). Aby se jednalo o nezákonný zásah, musí být žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který je zaměřen přímo proti stěžovateli nebo v jeho důsledku bylo proti stěžovateli přímo zasaženo (5. podmínka). Ke splnění těchto podmínek přitom musí dojít kumulativně. Nesplnění byť jediné z nich vede k závěru, že se o nezákonný zásah nejednalo.

[41] Článek 8 Listiny základních práv a svobod zaručuje osobní svobodu každého. Stanoví také, že nikdo nemůže být zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem dospěl k závěru, že umístěním žalobce na samostatný a uzamčený pokoj došlo k omezení jeho osobní svobody, tj. základního práva zaručeného čl. 8 Listiny základních práv a svobod.

[42] Kasační soud již výše vyslovil, že stěžovatel při jednání, jež je mu vytýkáno a jež má být tvrzeným nezákonným zásahem, vystupoval v pozici subjektu veřejné správy, který vykonává veřejnou moc. Zařízení a jeho vykonavatel (ředitel zařízení) jsou proto vázáni čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž mohou veřejnou moc uplatňovat pouze v zákonem stanovených případech a způsobem, který zákon stanoví. Postup stěžovatele proto musí mít oporu v zákoně. Pro omezení svobody žalobce umístěním na izolovaný pokoj nenalezl Nejvyšší správní soud žádný zákonný podklad, jak také shora uvedeno. Zákon o výkonu ústavní výchovy upravuje v § 22 pouze situaci, v níž je na oddělený pokoj umístěno dítě pro zklidnění jeho agresivního chování, stabilizaci jeho psychického stavu, jejímž účelem je zajištění ochrany zdraví a bezpečnosti dítěte samotného, ostatních dětí či pracovníků zařízení. K umístění na oddělený pokoj dává podle § 23 odst. 1 písm. k) zákona o výkonu ústavní výchovy příkaz ředitel zařízení. O takovou situaci se v nyní projednávané věci nejednalo, jak ostatně uvedl již krajský soud na straně 10 napadeného rozsudku. Jelikož oprávnění umístit dítě do uzamčeného pokoje v jiných případech zákon řediteli zařízení nepřiznává, nelze než konstatovat, že jednání stěžovatele bylo nezákonné, tj. nemající zákonnou oporu. Je přitom nerozhodné, že stěžovatel umístil stěžovatele do zdravotnického pokoje nikoli do

speciálního odděleného pokoje ve smyslu § 22 zákona o výkonu ústavní výchovy, jak také stěžovatel namítal. Podstatné je, že zdravotnický pokoj byl uzamčený, žalobce v něm setrval 5 dní odděleně od ostatních dětí, nemohl se volně pohybovat v prostorách zařízení a stýkat se po tu dobu mohl pouze s pracovníky zařízení, které bylo možné přivolat zvonkem. Byl tedy izolován a omezen na svobodě, přičemž takový postup zákon v nastalé situaci neumožňuje. Ke shodnému závěru ostatně dospěl v napadeném rozsudku krajský soud.

[43] Stěžovatel své jednání odůvodnil zájmem na ochraně zdraví žalobce a tvrdil, že žalobce umístil na zdravotnický pokoj toliko preventivně proto, aby nebyl opět napaden ze strany ostatních dětí a aby byl dodržen jeho klidový režim doporučený ošetřujícím lékařem. Činil tak tedy „v zájmu" žalobce. Byť lze z lidského pohledu tento účel umístění žalobce na zdravotnický pokoj pochopit, nelze jej s ohledem na chybějící zákonný podklad a na omezení osobní svobody žalobce s tím spojené aprobovat.

[44] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, podle níž neměl pro žalobce lepší řešení a ani krajský soud mu nevysvětlil, jak měl v dané situaci správně postupovat. Krajský soud na stranách 10 a 11 napadeného rozsudku uvedl, že „*si je samozřejmě vědom, že nastalá situace vyžadovala okamžité řešení, žalovaný však měl a mohl přijmout jiná přiměřená opatření, v jejichž důsledku by nedošlo k omezení osobní svobody žalobce. Dostačujícím opatřením by bylo např. pouhé omezení jeho kontaktu s dětmi z výchovné skupiny, případně zintenzivnění dohledu do doby řádného prošetření incidentu. Ani zdravotní stav žalobce zjevně nepředstavoval důvod k tomu, aby byl žalovaný zcela izolován o samotě na pokoji. Klidový režim, který mu byl doporučen, jistě nelze vykládat tak, že by měl být zcela omezen styk s okolním světem. Nevylučoval-li to jeho zdravotní stav, nebylo namístě omezit jeho pohyb po areálu Výchovného ústavu Obořiště, v přiměřeném rozsahu se případně mohl účastnit výuky, vycházek či jiných aktivit.*" Řešení přijaté stěžovatelem se rozhodně nejeví jako jediné možné a stěžovatel jako odborné pracoviště musí být schopen s projevy agresivity ve skupinách pracovat. Nejvyšší správní soud se s doporučeními krajského soudu obsahujícími jiná vhodná řešení vzniklé situace plně ztotožňuje.

[45] Stěžovatel také tvrdil, že sám žalobce i jeho matka s umístěním na uzamčený zdravotnický pokoj vyslovili souhlas. Taková skutečnost se však ze správního spisu nepodává. Proti tomuto tvrzení stojí fakt, že se žalobce proti jednání stěžovatele bránil žalobou, v níž s umístěním na izolovaný zdravotnický pokoj nesouhlasil. Ze skutečnosti, že se žalobce výslovně nebránil setrvání na zdravotnickém pokoji, nelze usuzovat na jeho souhlas s postupem stěžovatele. Ani tvrzený souhlas matky žalobce nelze z ničeho dovodit.

[46] Stěžovatel konečně namítal, že mu krajský soud neprávem vytkl, že neučinil žádné kroky směřující k tomu, aby byl pobyt žalobce na uzamčeném zdravotnickém pokoji zkrácen na minimum. Kasační soud se se závěrem krajského soudu ztotožňuje i v této otázce. Stěžovatel umístil žalobce na zdravotnický pokoj v pátek 30. 1. 2015. Ponechal jej v izolaci a pouze na něj ravidelně dohlížel. Teprve v pondělí 2. 2. 2015 požádal OSPOD o souhlas s pobytem žalobce u matky. OSPOD (nesprávně) podmínil udělením souhlasu vydáním předběžného opatření okresního soudu (srov. str. 11 napadeného rozsudku). Po celou dobu zajišťování souhlasu s pobytem žalobce u matky ponechal stěžovatel žalobce v izolaci, aniž by se zabýval tím, zda tato potřeba přetrvává. Ze správního spisu nevyplývá,

že by se minimalizací zásahu do práva na osobní svobodu žalobce stěžovatel jakkoli zabýval, že by posuzoval jeho zdravotní stav a zvažoval možné „propuštění“ žalobce do běžného režimu výchovného ústavu. Nejvyšší správní soud proto závěru krajského soudu, podle nějž stěžovatel neučinil vše potřebné, aby bylo omezení svobody žalobce zkráceno na minimum, přisvědčil.

[47] S ohledem na shora uvedené, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že jednání stěžovatele, jímž umístil žalobce na samostatný a uzamčený pokoj ve výchovném ústavu od 30. 1. 2015 do 4. 2. 2015, naplnilo shora uvedené podmínky, jejichž splnění judikatura Nejvyššího správního soudu vyžaduje k tomu, aby určité jednání bylo možné hodnotit jako nezákonný zásah.

V.

[48] Nejvyšší správní soud neshledal opodstatněnou žádnou z kasačních námitek, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[49] 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; v řízení však jeho zástupkyně žádný úkon neučinila, náklady řízení mu tedy nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. srpna 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu