

K právu ředitele schvalovat opatření ve výchově dětem ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy

JUDr. Pavla Coufalová, Mgr. Martina Hrubá, Mgr. Sára Abbasi

Článek je zaměřen na právo ředitele schvalovat opatření ve výchově dětem umístěným ve školských zařízeních pro výkon ústavní či ochranné výchovy podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. i) zákona č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Cílem je vymezit povahu tohoto schválení, náležitosti, které musí schválení opatření ve výchově vykazovat po formální stránce, včetně následků, které se pojí s jeho nedostatky.

Opatření ve výchově představují institut upravený v zákoně č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVÚOV“). Jde o zásadní výchovný nástroj, který lze využít při výchově dětí v ústavní či ochranné výchově. Blíže o opatřeních ve výchově bylo pojednáno v rámci série článků publikovaných v předcházejících číslech časopisu Právo a rodina.¹⁾

Je potřeba si uvědomit, že dítě je ve vztahu ke školskému zařízení v podobném postavení jako vůči rodiči nebo jiné fyzické osobě, do jejíž péče bylo svěřeno. Z tohoto vztahu logicky vyplývají vzájemná práva a povinnosti. Zařízení prostřednictvím svých zaměstnanců by mělo ve vztahu k dítěti postupovat tak, aby bylo v rámci výkonu ústavní nebo ochranné výchovy dosaženo účelu vyjádřeného v § 1 odst. 2 ZVÚOV, tedy náhradní výchovná péče byla vykonávána v zájmu zdravého vývoje dítěte, řádné výchovy a vzdělávání.

Zařízení k tomuto účelu používá různých výchovných prostředků počínaje slovním hodnocením, udílením pokynů nebo naopak pochval či odměn, až po ukládání povinností a zákazů či omezení. Jen ta opatření, z celé škály možností výchovného působení na dítě umístěné v zařízení, která mají nejvyšší intenzitu a mohou zasahovat do jisté míry i do práv dítěte, upravil zákonodárce zákonem a tím nastavil podmínky a meze jejich ukládání. Těmito opatřeními jsou právě opatření ve výchově upravená v § 21 ZVÚOV. Zákon umožňuje dítěti uložit jak negativní opatření ve výchově dle § 21 odst. 1 ZVÚOV za prokázané porušení povinností vymezených zákonem, tak pozitivní opatření ve výchově podle § 21 odst. 3 ZVÚOV za příkladné úsilí a výsledky při plnění povinností nebo za příkladný čin. Pro oba druhy opatření ve výchově platí stejná formální pravidla pro ukládání, která jsou uvedena dále.

Je-li dítěti ukládáno opatření ve výchově ve formě trestu či odměny, děje se tak na návrh příslušného pedagogického pracovníka podle § 23 odst. 1 písm. i) ZVÚOV, zejména vychovatele. Opatření ve výchově jsou podle § 21 odst. 5 ZVÚOV zaznamenávána do osobního spisu dítěte ve formě záznamu.

JUDr. Pavla Coufalová, státní zástupkyně odboru veřejné žaloby v netrestních věcech Nejvyššího státního zastupitelství, Mgr. Martina Hrubá, náměstkyně městského státního zástupce u Městského státního zastupitelství v Brně, Mgr. Sára Abbasi, asistentka státního zástupce na odboru veřejné žaloby v netrestních věcech Nejvyššího státního zastupitelství

Byť ZVÚOV blížie nestanoví podrobnosti k podobě tohoto záznamu, je potřeba, aby byla zachována přezkoumatelnost ukládání opatření ve výchově, proto by tento záznam měl nezbytně obsahovat následující náležitosti: popis skutku, za který je předmětné opatření ve výchově ukládáno, podpis (vyjádření) vychovatele, který předmětné opatření ve výchově navrhl a rovněž případné vyjádření a podpis dítěte stvrzující seznámení se s daným opatřením nebo vyjádření případného nesouhlasu. Součástí záznamu je rovněž podpis ředitele zařízení, jako forma schválení daného opatření.

Absentuje-li některá z výše uvedených náležitostí, může to mít za následek nepřezkoumatelnost uloženého opatření ve výchově, což může ve svém důsledku znamenat nezákonnost ukládání opatření ve výchově. Tomu tak bude především v případech, pokud ze záznamu nebude patrné, zda bylo dítě s uloženým opatřením seznámeno, za jaký konkrétní skutek a jaké opatření bylo uloženo, nebo bude-li v záznamu chybět podpis ředitele zařízení.

Při ukládání opatření ve výchově je tedy nutné dbát na to, aby byla ukládaná opatření přiměřená spáchaným prohřeškům (porušení povinností stanovených ZVÚOV, jak stanoví § 21 odst. 1 ZVÚOV) a aby při jejich ukládání byly respektovány základní zásady správního řízení a pedagogické zásady pro ukládání trestů přesto, že se na ně přímo nevztahuje správní řád.

Tolik k formálním náležitostem při ukládání jak pozitivních, tak negativních opatření ve výchově. Dále se zaměříme na samotné právo ředitele schvalovat opatření ve výchově.

Opatření ve výchově je tedy platně uloženo pouze za předpokladu, že je schváleno ředitelem zařízení. Ředitelé zařízení pro výkon ústavní či ochranné výchovy v rámci vnitřních řádů svých zařízení mnohdy upravují postup a mechanismy při ukládání opatření ve výchově různými způsoby, včetně toho, že se od ukládání opatření ve výchově de facto distancují, když přenášá své oprávnění na jiné zaměstnance zařízení, zpravidla pedagogické pracovníky či vychovatele.

V rozporu s právními předpisy jsou tudíž taková ustanovení vnitřního řádu, která vkládají ukládání opatření ve výchově do rukou vychovatelům, neboť k tomuto úkonu ze zákona nejsou zmocněni. V rozporu s právními předpisy jsou též ustanovení znějící například tak, že „*pedagogičtí pracovníci ukládají opatření ve výchově*“, neboť uvedené zahrnuje kromě ředitele zařízení taktéž vychovatele, či „*ředitel, případně vedoucí vychovatel, ukládají opatření ve výchově*“ apod.

Výše uvedené představují příklady ustanovení v rozporu se zákonem, přičemž v rámci přezkumu vnitřních řádů bylo možné se setkat například i s ustanoveními obsahujícími výčet pedagogických pracovníků oprávněných ke schvalování opatření ve výchově. Nicméně, jak již bylo řečeno, toto oprávnění přísluší podle § 23 odst. 1 písm. i) ZVÚOV pouze řediteli zařízení, proto je i takový postup nutno hodnotit jako odporující právním předpisům.

Způsob, jakým je ustanovení ZVÚOV opravňující ředitele zařízení ke schvalování opatření ve výchově formulováno, neumožňuje tuto pravomoc přenášet (delegovat) na jiné pracovníky zařízení. Postup, který by toto umožňoval, nelze dovodit ani z žádného jiného ustanovení právních předpisů upravujících výkon ústavní a ochranné výchovy. Jinými slovy, právo ředitele schvalovat opatření ve výchově nelze vykládat jako právo

v tom smyslu, že by se mohl rozhodnout, zda je bude vykonávat, či nikoliv, případně zda je přenese na jiného zaměstnance.

Je logické, že pedagogický pracovník je v bližším a častějším kontaktu s dětmi, a proto je to on, kdo navrhuje opatření ve výchově řediteli. Právo ředitele schvalovat takto navržená opatření je právem pouze v tom smyslu, že může do tohoto procesu vstoupit a korigovat ukládané opatření. Nutno podotknout, že není vyloučeno, aby ředitel sám učinil návrh na opatření ve výchově a rovněž ho schválil.

Ředitel zařízení odpovídá za chod zařízení, je statutárním orgánem zařízení, je rovněž v postavení správního orgánu a působí na úseku veřejné správy. Je nutno si uvědomit, že výkon ústavní a ochranné výchovy je i výkonem veřejné správy a ředitel zařízení je vykonavatelem této veřejné správy v rámci pravomocí svěřené zařízením při výkonu ústavní nebo ochranné výchovy. Ředitel je tedy subjektem, který v zákonem stanovených případech jako jediný může zasahovat do práv a povinností dětí. Tento veřejnoprávní charakter zařízení a postavení ředitele, který je v pozici vykonatele veřejné správy, není pouhou presumpcí, nýbrž má též oporu v konkrétních soudních rozhodnutích, na jejichž znění pro stručnost již jen odkážeme.²⁾

Ve vztahu k právu ředitele schvalovat opatření ve výchově je tudíž nutno uvést, že je mu dáno zákonem proto, aby je využíval. Toto platí pro všechna práva ředitele upravená § 23 ZVÚOV. Není na jeho vůli, zda je bude využívat, či nikoli. Jak již bylo řečeno výše, ředitel se nemůže rozhodnout, že svá práva nebude vykonávat, nebo že je deleguje na jinou osobu, neboť mu takový postup právní úprava ZVÚOV a souvisejících právních předpisů neumožňuje. V rozporu s právními předpisy jsou tedy i ta ustanovení vnitřního řádu, která například stanoví, že k ukládání opatření ve výchově je oprávněn ředitel zařízení, „*případně jím pověřený vedoucí pracovník*“.

Právo ředitele schválit (či neschválit) navržená opatření ve výchově podle citovaného ustanovení slouží jako pojistka, aby při ukládání opatření ve výchově dítěti nedocházelo ze strany vychovatelů k libovůli, aby ukládaná opatření byla přiměřená, a aby byla zajištěna přezkoumatelnost jejich ukládání. Jinými slovy řečeno, schvalování opatření ve výchově ze strany ředitele, navržená pedagogickým pracovníkem, souvisí s jeho odpovědností za to, že zásahy do práv a povinností dítěte jsou činěny v souladu s právními předpisy. U opatření ve výchově zejména odpovídá za to, že jsou ukládána jen opatření uvedená v ZVÚOV pod ustanoveními § 21 odst. 1 ZVÚOV.

Přenášením kompetence na jiné pracovníky tak ředitel de facto rezignuje na své pravomoci, a ve výsledku se jedná o projev jeho soukromé vůle, který nevyvolává žádné právní důsledky. Aby bylo ukládání opatření ve výchově platné a účinné a aby vyvolávalo právní následky, musí tak být posouzeno a následně schváleno ředitelem zařízení.

Výjimku ve vztahu k přenosu kompetencí ředitele představují pouze situace, kdy ředitel není sám v zařízení přítomen a kdy jej zastupuje jeho zástupce nebo jiný pracovník, kterého po dobu své nepřítomnosti zastupováním pověří. Takový způsob zastupování předpokládá § 4a nařízení vlády č. 75/2005 Sb., o stanovení rozsahu přímé vyučovací, přímé výchovné, přímé speciálně pedagogické a přímé pedagogicko-psychologické činnosti pedagogických pracovníků, v platném znění. V tomto případě se jedná o dočasný přenos kompetencí na předem určenou dobu, aby byl zajištěn chod zařízení po personální stránce.

Poznámky:

- ¹⁾ COUFALOVÁ, P., ABBASI, S. *Povaha opatření ve výchově udělovaných dítěti umístěném ve školských zařízeních pro výkon ústavní a ochranné výchovy. Právo a rodina č. 6/2024; Blíže k odnětí výhody a omezení nebo zákazu vycházek, jakožto opatřením ve výchově udělovaných dětem ve školských zařízeních. Právo a rodina č. 7–8/2024; Blíže k odnětí možnosti účastnit se atraktivní činnosti či akce a zákazu přijímání návštěv v zařízení jakožto opatřením ve výchově udělovaných dětem ve školských zařízeních. Právo a rodina č. 9/2024.*
- ²⁾ *Jedná se o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, sp. zn. 8 As 153/2016, z jehož právní věty vyplývá následující: „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.**“*

Dále z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2016, č.j. 48 A 29/2015-94, lze vyčíst následující závěry, které podporují závěr o veřejnoprávním charakteru výkonu ústavní/ochranné výchovy, kam spadá též ukládání opatření ve výchově: „**II. Výkon ústavní výchovy je výkonem veřejné správy**, jehož přezkum v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu, pokynu či donucení podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, je v pravomoci soudů ve správním soudnictví. Do pravomoci soudů ve správním soudnictví však nepatří přezkum výchovných opatření, která představují náhradní výkon rodičovské péče (§ 884 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., občanský zákoník) a svou povahou nedosahují intenzity opatření ve výchově podle § 21 odst. 1 zákona č. 106/2002 Sb. ...“ (...)

„Náhradní výkon rodičovské péče může zahrnovat celou škálu různých přiměřených opatření počínaje slovním hodnocením, udílením pokynů nebo naopak pochval či odměn, až po ukládání povinností a zákazů či omezení.

Ne každé takové opatření je možné kvalifikovat jako výkon veřejné správy, což dokládá i skutečnost, že zákon č. 109/2002 Sb. výslovně upravuje pouze některá opatření ve výchově. **Tato opatření ve výchově zjevně dosahují tak významné intenzity, že zákonodárce považoval za nezbytné upravit je zákonem a tím zároveň stanovit podmínky a meze pro jejich použití. Z toho vyplývá veřejnoprávní rozměr těchto opatření ve výchově.**“

Připravujeme: Oznamovací povinnost o ohroženém dítěti, nedostatky právní úpravy a možnosti nápravy

V příštích číslech Práva a rodiny upozorňujeme na článek P. Jambora „Oznamovací povinnost o ohroženém dítěti, nedostatky právní úpravy a možnosti nápravy“: *Dítě je předmětem zvláštní právní ochrany, což vyplývá z Listiny (poslední věta čl. 32 odst. 1) a zvláště potom z mezinárodních smluv (Úmluva o právech dítěte). Nelze pochybovat o tom, že mezi společensky nejzávažnější jednání patří trestné činy páchané na dětech. Vedle obecné povinnosti překazit a oznámit trestný čin (§ 367, § 368 TrZ), která v zákonem stanovených případech zavazuje všechny fyzické a právnické osoby (včetně osob vázaných povinností zachovávat mlčenlivost), zavádí zvláštní právní předpis pro vyjmenované subjekty speciální oznamovací povinnost o ohroženém dítěti. Budeme se zabývat oznamovací povinností o ohroženém dítěti, a to současným stavem (de lege lata), jejími nedostatky a v rámci úvah de lege ferenda se pokusíme nastínit možnosti nápravy nepřilížití uspokojivého stavu. V souvislosti s předáváním informací o ohroženém dítěti zohledníme i vnitřní předpisy – tj. interní normy, které nejsou pramenem práva, ale zavazují určitý okruh adresátů a právní předpisy často doplňují, nesmí jim však odporovat...*