

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., ve věci

žalobkyně: nezletilá S. N.
zastoupená zákonným zástupcem L. N.
zastoupení advokátem Mgr. Markem Lhotským
se sídlem Lesnická 787/10, Brno

proti

žalovaným: 1) **Základní škola a mateřská škola Třebíč, Na Kopcích 342**
se sídlem Na Kopcích 342, Třebíč
2) **město Třebíč**
se sídlem Karlovo nám. 104/55, Třebíč

o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, spočívající v nevydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 8. 2. 2018 proti udělení důtky ředitele školy dne 2. 2. 2018, sp. zn. ZMŠNKTr DŘŠ 51/2018

takto:

- I. Žaloba **se odmítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Ředitel Základní školy a mateřské školy Třebíč, Na Kopcích 342 [dále také „žalovaná 1“) rozhodnutím ze dne 2. 2. 2018, sp. zn. ZMŠNKTr DŘŠ 51/2018, udělil žalobkyni důtku ředitele školy ve smyslu ustanovení § 164 odst. 1 písm. a) a § 31 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, v rozhodném znění (dále jen „školský zákon“), a ve smyslu § 17 odst. 3 písm. c) vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, v rozhodném znění (dále jen „školská vyhláška“).

Žalobkyně (prostřednictvím svého zákonného zástupce) podala vůči výše uvedenému rozhodnutí dne 9. 2. 2018 odvolání, na které ředitel školy reagoval sdělením, že udělování důtky nespadá do režimu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), tudíž se nejedná o správní řízení.

Následně žalobkyně (prostřednictvím svého zákonného zástupce) podala žádost o uplatnění ochrany před nečinností žalované 1) u Krajského úřadu kraje Vysočina a obdobný návrh opakovaně uplatnila i u města Třebíč [dále také „žalovaná 2“)“, jakožto u zřizovatele žalované 1). V obou případech přitom byla neúspěšná.

Žalobou ze dne 26. 1. 2019 se u zdejšího soudu dle formulace petitu domáhá, *aby soud rozhodl tak, že žalovanému se ukládá, aby rozhodl o odvolání žalobkyně ze dne 8. 2. 2018 ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí.*

Soud nejprve posuzoval splnění podmínek řízení pro věcné projednání žaloby podle § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v rozhodném znění (dále jen „soudní řád správní“), přičemž dospěl k závěru, že tyto podmínky řízení nejsou splněny, jelikož v dané věci **není dána pravomoc** soudů ve správním soudnictví.

Správní soudy jsou ve smyslu § 2 soudního řádu správního povolány k ochraně veřejných subjektivních práv. Svou pravomoc mohou konkrétně realizovat pouze v taxativně vypočtených řízeních, která jsou uvedena v ustanovení § 4 soudního řádu správního. Možnost projednat návrh v jednotlivých typech řízení je úzce spjata s podmínkou splnění příslušných procesních podmínek každého z těchto řízení, která je obsažena ve zvláštní části soudního řádu správního. V tomto případě se žalobce dovolává ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, tudíž podle ustanovení § 79 odst. 1 soudního řádu správního je aktivní žalobní legitimace (možnost podat žalobu) dána pouze v tom případě, pokud se ochrany domáhá *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu.*

Soud dospěl k závěru, že návrh nelze věcně projednat, jelikož podmínkou projednatelnosti žaloby je vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení. V posuzovaném případě je klíčovou okolností to, že *řízení u správního orgánu* (správní řízení) vůbec nebylo vedeno. Tato podmínka pro projednání žaloby tak ani nemohla být naplněna.

a) posouzení existence správního řízení

Ustanovení § 9 správního řádu říká, že *správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*

Ustanovení § 183 odst. 1 školského zákona upravuje případy, kdy se na rozhodování podle školského zákona nevztahuje správní řád [jedná se o případy rozhodování podle § 27 odst. 1, § 74 odst. 9 písm. c), § 80a odst. 4, § 82, § 90 odst. 12, § 102 odst. 9, § 172 odst. 9 a § 176 školského zákona].

Ustanovení § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona říká, že *ředitel školy a školského zařízení rozhoduje ve všech záležitostech týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb, pokud zákon nestanoví jinak.*

Ustanovení § 165 odst. 2 školského zákona upravuje případy, kdy *ředitel školy a školského zařízení rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy.*

Žalobkyně s odkazem na § 31 odst. 1 a § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona dovozuje, že v dané věci se jedná o rozhodnutí ředitele školy a na toto rozhodnutí se dle textu § 183 odst. 1 školského zákona *a contrario* aplikuje správní řád (což mimo jiné znamená, že je proti němu přípustné odvolání). Tento názor ovšem dle soudu vychází z nesprávného výkladu právní úpravy.

Žalobkyně rozlišuje v režimu školského zákona dvojí „rozhodování“. Jednak to, u kterého je zákonem vyloučena aplikace správního řádu a jednak to, na které se správní řád aplikuje.

Tento názor je nutné korigovat v tom směru, že i v režimu školského zákona může existovat další typ „rozhodování“, na které se správní řád nevztahuje, a to z důvodu své věcné působnosti, která konkrétní rozhodování pokrývat nebude. Ta je vymezena v ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu tak, že *tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.*

Výchozí argument žalobkyně proto není zcela správný, jelikož není možné považovat všechna ustanovení, ve kterých se hovoří o „rozhodování“ a zároveň nejsou uvedena v taxativním výčtu § 183 odst. 1 školského zákona, automaticky považovat za ustanovení upravující rozhodování výlučně v režimu správního řádu.

Při úvaze, zda se na danou věc aplikuje správní řád, je třeba nejprve dospět k závěru, že se jedná o *výkon působnosti v oblasti veřejné správy* a rozhodovací subjekt tak vystupuje v pozici správního orgánu. Teprve v případě kladného závěru ohledně této otázky má smysl zabývat se tím, zda zvláštní předpis aplikaci správního řádu vylučuje nebo nikoliv (jako to dělá např. § 183 odst. 1 školského zákona). V aktuálním případě ovšem nebyla naplněna ani první výchozí podmínka a nejednalo se o rozhodování správního orgánu v oblasti veřejné správy.

Z ustanovení § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona a použitého slova „rozhoduje“ tedy nevyplývá, že by ředitel školy ve všech otázkách týkajících se poskytování vzdělávání a školských služeb měl rozhodovat v postavení správního orgánu. Význam tohoto ustanovení je spíše v tom, že vytváří pravidlo „příslušnosti ředitele“ pro situace, kdy zákon výslovně nestanoví subjekt, který by měl v těchto otázkách rozhodnout, nikoliv v tom, že by veškeré rozhodování ředitele v otázkách zákonem jinak neupravených spadalo pod výkon působnosti v oblasti veřejné správy.

Dále je třeba poukázat na ustanovení § 165 odst. 2 školského zákona, které naopak výslovně upravuje situace, kdy ředitel školy a školského zařízení rozhoduje v postavení správního orgánu vždy. Část odborné veřejnosti dokonce uvádí, že ředitel školy nebo školského zařízení rozhoduje v oblasti veřejné správy *pouze* v případech *taxativně uvedených* v § 165 odst. 2 školského zákona (srov. Katzová, P. *Školský zákon. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2009. Komentář k § 164 a § 165). Tento striktní názor je ovšem problematický, o čemž mimo jiné svědčí i skutečnost, že se proti němu část odborné veřejnosti vymezila s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109 (Riegel, F. a kol. *Školský zákon*. C. H. Beck, Praha, 2014. Komentář k § 165). Charakter výčtu § 165 odst. 2 školského zákona je tím pádem třeba považovat za *demonstrativní*, přičemž povahu rozhodování v konkrétní věci je třeba odvodit od skutečnosti, zda dochází k vrchnostenskému rozhodování o subjektivních právech adresáta.

V aktuální věci byla žalobkyni udělena důtka ředitele, která je řazena mezi výchovná opatření (resp. kázeňská opatření) ve smyslu § 31 odst. 1 školského zákona. Školský zákon v citovaném ustanovení výslovně uvádí několik typů kázeňských opatření – podmíněné vyloučení ze školy; vyloučení ze školy a *další kázeňská opatření, která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta*. Prováděcí předpis, kterým je školská vyhláška uvádí v § 17 odst. 3 výchovná opatření, která lze žákovi uložit při porušení povinností stanovených školním řádem, přičemž se jedná o napomenutí třídního učitele, důtku třídního učitele a důtku ředitele školy. Z interpretace tohoto ustanovení vyplývá (ostatně odborná veřejnost

se na tom shoduje – srov. výše citované komentáře ke školskému zákonu), že důtka ředitele patří právě do skupiny kázeňských opatření, *kteřá nemají žádné právní důsledky pro žáka nebo studenta*.

Pro ilustraci je účelné poukázat na rozdílný charakter dalších kázeňských opatření, o kterých hovoří § 31 odst. 1 školského zákona (vyloučení ze školy a podmíněné vyloučení ze školy), u nichž je třeba na základě logického výkladu *a contrario* přijmout závěr, že právní důsledky pro žáka nebo studenta mají. Tuto „intenzitu“ předmětných kázeňských opatření výslovně reflektuje i ustanovení § 165 odst. 2 písm. i) školského zákona, které říká, že v těchto případech ředitel školy rozhoduje v oblasti státní správy. I skutečnost, že jiná kázeňská opatření (mimo jiné i ředitelská důtka), nejsou v předmětném ustanovení uvedena, vedou soud k výše vyslovenému závěru.

Nad rámec soud uvádí, že záměr zákonodárce upravit určitá kázeňská opatření, která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta, lze označit za legitimní. Ustanovení § 17 odst. 3 školské vyhlášky upravující tyto „sankce“ za porušení povinností stanovených školním řádem v podstatě obsahuje výčet několika *výchovných opatření negativního charakteru*. Je nutno si uvědomit, že se nejedná o „sankce“ obdobné sankcím přestupkovým či trestním, tudíž ani nelze oprávněně vyžadovat, aby proces jejich ukládání a rozhodnutí o nich odpovíдалo všem požadavkům kladeným na rozhodnutí o veřejnoprávním deliktu. Ač i veřejnoprávní trestání se vyznačuje funkcí výchovnou, tak jeho účelem je rovněž působení represivní. U předmětných výchovných opatření upravených v § 17 odst. 3 školské vyhlášky je výchovná funkce ovšem dominantní (potažmo výlučná), což právní úprava odpovídajícím způsobem reflektuje. Vedle rodičů je to zejména škola či školské zařízení, která se značnou měrou podílí i na výchově dítěte, přičemž pro tuto svou roli je vybavena odpovídajícími prostředky. Vzhledem k tomu, že opatření uvedená v § 17 odst. 3 školské vyhlášky *nemají právní důsledky pro žáka či studenta*, jedná se o opatření, která nemají žáka či studenta v právní rovině trestat a zasahovat jeho právní sféru. Naopak mají působit pouze v rovině výchovné a zejména upozorňovat na více či méně závažné chování konkrétního žáka či studenta, které koliduje s obecně akceptovanými pravidly chování. Jsou to na druhé straně zejména rodiče, kteří by měli na uložení těchto výchovných opatření adekvátně reagovat, ať již případně snahou o pozitivní změnu v chování potomka, či vzájemnou komunikací se školou za účelem odstranění možných nedorozumění, která mohou vzniknout na obou stranách. Touto reakcí by ovšem primárně neměla být (za srovnatelných okolností) obrana cestou práva.

b) odůvodnění odmítnutí návrhu

Podmínka aktivní legitimace pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti vyžadovaná ustanovením § 79 odst. 1 soudního řádu správního potvrzuje základní předpoklad projednatelnosti této žaloby, tj. že ve věci již musí být *zahájeno a vedeno nějaké správní řízení* (srov. Blažek, T. a kol. *Soudní řád správní – online komentář*. C. H. Beck, 2016. Komentář k § 79). Jelikož soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě ředitel školy nerozhodoval v postavení orgánu státní správy a nebylo vedeno žádné *řízení před správním orgánem*, v rámci kterého by žalobce mohl mít k dispozici prostředky ochrany proti nečinnosti, tak k naplnění podmínky pro projednatelnost žaloby na ochranu proti nečinnosti nemohlo dojít. Tato žaloba je v dané věci pojmově vyloučena, jelikož nebylo-li vedeno správní řízení, nemůže v dané věci soud shledat povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Dále soud podpůrně znovu upozorňuje, že ve smyslu § 2 soudního řádu správního poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu *veřejným subjektivním právům*. Aktivní žalobní legitimaci v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti má proto pouze ten, kdo je nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci nebo osvědčení, které lze považovat za správní akt, resp. akt, kterým se řeší právní poměry jmenovitě určených osob. V případě požadavku na vydání rozhodnutí je třeba za tento akt v souladu s § 65 soudního řádu správního považovat takový akt, kterým se *zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti* (srov. Jemelka, L. *Soudní řád správní. Komentář*. C. H. Beck, 2013. Komentář k § 79 a literatura tam uvedená). Vzhledem k tomu, že akt udělení ředitelské důtky nenaplnuje tyto požadavky, tak ani v tomto ohledu nemohlo dojít ke splnění podmínky řízení pro projednání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. K tomu lze přiměřeně odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2006, čj. 4 Ans 1/2005-60, nebo na usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2015, čj. 30 A 113/2014-80 (kasační stížnost proti tomuto usnesení byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, čj. 10 As 90/2015-35).

Soud tedy postupoval v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008-164, ve kterém byly vysloveny závěry k určení toho, kdy již ze strany soudu dochází k posuzování důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti a kdy návrh meritorně neprojednává. Mezi podmínky řízení, které brání projednání návrhu, patří dle tohoto usnesení *okolnosti na straně soudu – především pravomoc, příslušnost; na straně účastníků řízení způsobilost být účastníkem řízení, procesní způsobilost, popř. též plná moc zmocněnce v případě zastoupení. Úkony soudu i úkony stran jsou pak vázány společnými podmínkami – překážkou litispendence a překážkou věci rozsouzené. Dalšími okolnostmi jsou opožděnost (předčasnost) žaloby, podání návrhu zjevně neoprávněnou osobou a nepřípustnost*.

V aktuálním případě soud nepřistoupil k meritornímu posuzování žaloby, jelikož ji shledal za neprojednatelnou z důvodu absentující pravomoci správních soudů. Protože nejsou splněny tzv. *jiné podmínky řízení* ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního a jedná se o neodstranitelný nedostatek, tak soud podanou žalobu dle citovaného ustanovení odmítl. Ve věci nebyly shledány ani důvody pro postup podle § 46 odst. 2 soudního řádu správního, jelikož nebylo možné dospět k závěru, že by se žalobce domáhal rozhodnutí ve věci, o které jsou příslušné rozhodovat soudy v občanském soudním řízení.

O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 3 soudního řádu správního, podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. února 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu