



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudkyň JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D. a JUDr. Jarmily Ďáskové, v právní věci nezletilé žalobkyně **V. T.**, zastoupené zákonným zástupcem Mgr. M. T., právně zastoupené Mgr. Petrem Vacířem, advokátem se sídlem Praha 5, Janáčkovo nábřeží 1153/13, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, odboru školství**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2011, č.j. JMK 66753/2011, sp. zn. S-JMK 66753/2011 OŠ,

t a k t o :

- I. Žaloba **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobou podanou dne 10. 8. 2011 u Krajského soudu v Brně se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 6. 2011, č. j. JMK 66753/2011, sp. zn. S-JMK 66753/2011 OŠ, kterým bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí ředitelky mateřské školy o nepřijetí žalobkyně k předškolnímu vzdělávání do mateřské školy, odvolání bylo zamítnuto a napadené rozhodnutí potvrzeno.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 23. 11. 2011, č. j. 31A 52/2011-22 žalobu odmítl, k čemuž uvedl, že rozhodnutí o nepřijetí dítěte do mateřské školy není rozhodnutím způsobilým soudního přezkumu. Nelze se totiž domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí, jež je ze soudního přezkumu vyloučeno. Podle § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“) jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Ač se jedná o úkon veřejné správy, nelze ho považovat za úkon způsobilý dotčení hmotných práv žalobkyně. Žádná její práva jím totiž nebyla založena, změněna či zrušena. Soud zdůraznil, že žalobkyni nesvědčí žádné subjektivní právo navštěvovat mateřskou školu. O zařazení dětí do předškolního zařízení rozhoduje ředitel mateřské školy podle kapacity volných míst. V tomto ohledu soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 7 As 11/2005.

Usnesení krajského soudu napadla žalobkyně včasnou kasační stížností. Uvedla, že soud špatně posoudil právní otázku soudního přezkumu rozhodnutí o nepřijetí dítěte do mateřské školy. Žalobkyně nesouhlasí se závěrem soudu, že tímto rozhodnutím není nikterak zasaženo do jejích subjektivních práv garantovaných veřejným právem.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval ústavní a zákonnou úpravou práva na vzdělání a poté naplněním podmínek pro soudní přezkum rozhodnutí mateřské školy o nepřijetí dítěte do systému předškolního vzdělávání. Dospěl k závěru, že rozhodování mateřské školy o nepřijetí dítěte do (předškolního) vzdělávacího systému podle ustanovení § 34 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „školský zákon“) se odehrává v oblasti veřejné správy a toto rozhodnutí tedy je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Mateřská škola a dítě nejsou při rozhodování o nepřijetí do předškolního vzdělávání v rovném postavení, neboť mateřská škola rozhoduje mocensky. Vzdělávání včetně předškolního je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem; rozhodování o jeho poskytnutí proto nelze považovat za akt vymykající se soudní kontrole.

II. Právní hodnocení soudu

Krajský soud v Brně, jenž o věci nyní rozhoduje podruhé, upouští od rozsáhlé reprodukce dosavadního průběhu řízení, neboť ta je účastníkům již dostatečně známa a omezuje se v dalším jen na uvedení těch rozhodných skutečností, které jsou podstatné a nepochybné pro rozhodnutí ve věci samé.

V souladu s ustanovením § 51 odst. 1 soudního řádu správního bylo rozhodnuto o věci samé bez nařízení jednání, poté, kdy účastníci řízení s takovým postupem vyslovili souhlas, resp. v zákonné lhůtě po výzvě soudu nevyjádřili nesouhlas.

A. K přezkoumatelnosti rozhodnutí o nepřijetí do mateřské školy

Ustanovení čl. 33 odst. 1 věty první Listiny základních práv a svobod říká, že každý má právo na vzdělání. Toto právo jednotlivce vyžaduje pozitivní konání státu (status

positivus), které ovšem není neomezené a v souladu s článkem 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se jej lze domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádějí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95).

Na zákonné úrovni toto právo rozvíjí a zajišťuje školský zákon, který upravuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova uskutečňuje, vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství (viz ustanovení § 1 školského zákona).

Podstatnou v tomto ohledu je právě skutečnost, že zákon sám řadí, na rozdíl od předchozího zákona č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol, i předškolní vzdělávání v mateřských školách do systému vzdělávání.

V této souvislosti je připomínka žalovaného, že ustanovení čl. 33 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod stanoví, že občané mají právo na bezplatné vzdělání pouze v základních a středních školách, irrelevantní. Žalovaný nemá pravdu v tom, že ústavní pořádek předpokládá, že ne všem dětem, které projeví zájem, se bezplatného předškolního vzdělání dostane. Platí pouze teze, že stát nemusí bezplatné vzdělání v mateřských školách všem zajistit, nicméně pokud tak již pro některé děti učiní, musí tak činit nediskriminačně a na základě legitimních kritérií. Pokud totiž jde školský zákon nad rámec těchto nezbytných ústavních garancí, je nutné se zabývat tzv. obyčejným právem a zněním školského zákona.

Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je na zákonné úrovni vymezen ustanovením § 4 ve spojení s ustanovením § 2 soudního řádu správního. Pro soudní přezkum aktů správních orgánů musí být kumulativně splněny tyto tři podmínky: (1) orgán moci výkonné či jiný typ orgánu uvedený v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (2) rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a (3) toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197).

Jak dovodil Nejvyšší správní soud ve zrušovacím rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012-40, všechny tři podmínky byly v daném případě splněny. Krajský soud tedy plně odkazuje na písemné vyhotovení tohoto rozsudku, přičemž zdůrazňuje následující pasáž: *„Předškolní vzdělávání podle § 33 školského zákona podporuje rozvoj osobnosti dítěte předškolního věku, podílí se na jeho zdravém citovém, rozumovém a tělesném rozvoji a na osvojení základních pravidel chování, základních životních hodnot a mezilidských vztahů. Předškolní vzdělávání vytváří základní předpoklady pro pokračování ve vzdělávání. Předškolní vzdělávání napomáhá vyrovnávat nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání a poskytuje speciálně pedagogickou péči dětem se speciálními vzdělávacími potřebami. Hodlá-li z různých důvodů (třeba i kapacitních) mateřská škola uchazeče o tento způsob předškolního vzdělávání nepřijmout do takového systému, musí tak učinit na základě předem stanovených a předně rovně uplatňovaných, logických a nediskriminačních kritérií, jež musí být podrobeny soudní kognici.“*

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že ředitelka mateřské školy v dané věci rozhodovala v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, přičemž soudní řád správní stanoví, že z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Soudní řád správní, školský zákon a ani žádný jiný zákon rozhodování podle ustanovení § 34 školského

zákona ze soudního přezkumu nevylučuje, na rozdíl od starší právní úpravy (srov. ustanovení § 248 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002; příloha A k občanskému soudnímu řádu tehdy vylučovala ze soudního přezkumu rozhodnutí ředitele školského zařízení činěná na základě odborných posudků nebo kapacitních možností).

B.K námitce diskriminace

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém zrušovacím rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012-40, „disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o přijetí dítěte do systému (předškolního) vzdělávání -mateřské školy- podle § 34 školského zákona, přičemž zákonné podmínky pro taková rozhodování zákon nikterak neupravuje, pak je nutno zajistit, aby byla při rozhodování vážena předem stanovená kritéria pro přijímání dětí do tohoto systému vzdělávání. To právě proto, že nelze zajistit zpravidla z kapacitních důvodů vždy a všem dětem přístup právě do jimi zvoleného předškolního zařízení a tedy i do zmíněného předškolního vzdělávacího systému.“

Stěžejní námitka žalobkyně spočívala v porušení zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění účinném ke dni rozhodování správního orgánu (dále jen „antidiskriminační zákon“). Pro nepřijetí žalobkyně do mateřské školy totiž bylo určující kritérium zaměstnanosti matky, které bylo údajně použito zcela paušálně bez zřetele k dalším okolnostem.

Podle ustanovení § 1 odst. 1 písm. i) antidiskriminačního zákona tento zákon v návaznosti na Listinu základních práv a svobod a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech (mimo jiné) přístupu ke vzdělání a jeho poskytování.

Ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona pak obsahuje katalog zakázaných diskriminačních důvodů; v oblastech vymezených v ustanovení § 1 odst. 1 téhož zákona se tak diskriminací rozumí nerovné zacházení z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru. Na rozdíl od výčtu diskriminačních důvodů v Listině základních práv a svobod se jedná o výčet taxativní, takže jej nelze rozšířit o případné další důvody.

Zaměstnanost rodičů není v ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona uvedena, a tudíž není sama o sobě diskriminačním kritériem ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Ke kritériu zvýhodňující děti, jejichž rodiče jsou zaměstnaní nebo výdělečně činní, se vyjádřil též veřejný ochránce práv ve svém doporučení ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. 166/2010/DIS/JŠK, a dospěl k závěru, že toto kritérium není diskriminační, nicméně jej mateřským školám jako problematické nedoporučil. Toto kritérium totiž přehlíží primární funkci mateřských škol, tedy předškolní vzdělávání, a přisuzuje jim funkci hlídacích služeb.

Mezi další demokratické principy, mimo princip rovnosti a zákazu diskriminace, jistě patří i fundamentální zásady správního řízení, jako např. nutnost zohlednit při rozhodování konkrétní okolnosti daného případu. Soud tedy nemohl odhlédnout od nesporného faktu, že mateřská škola nemohla z kapacitních důvodů přijmout všechny děti, které projevíly zájem.

Jelikož však podmínky přijímacího řízení vycházely z principu rovnosti příležitostí a byly určeny předem (celý proces přijímacího řízení tak byl transparentní), soud dospěl k závěru, že nedošlo k diskriminaci žalobkyně.

Soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že kritérium zaměstnanosti matky bylo použito zcela paušálně bez zřetele k dalším okolnostem. Dalšími okolnostmi, ke kterým bylo přihlíženo byly (v pořadí podle ředitelkou školky jim присouzené váhy): místní příslušnost (trvalý pobyt dítěte v městské části Brno-Bystr), pravidelná celodenní docházka, věk dítěte, sourozenci ve stejné školce, skutečnost, že je rodič na rodičovské dovolené a pobírá rodičovský příspěvek a také fakt, zda dítě navštěvuje oddíl tzv. Broučků (adaptační program dané mateřské školky). Zaměstnanost rodičů tedy nehrála primární roli a byla pouze jedním z kritérií.

Soud nemohl odhlédnout ani od faktu, že ačkoli mateřské školy primárně zajišťují předškolní vzdělávání, sekundárně jde také o veřejnou službu hlídání dětí, která je zároveň se vzděláváním poskytována zdarma. Jelikož se ředitelka školy neřídila výhradně kritériem zaměstnanosti rodičů, bylo jejím právem rozhodnout, že tento fakt také zohlední a přijme přednostně děti, jejichž rodiče jsou zaměstnaní a nemohou tedy hlídat své děti sami, a to i navzdory tomu, že veřejný ochránce práv tento postup obecně nedoporučuje. Ředitelka školy byla ovšem vázána pouze zákonem, nikoli doporučením veřejného ochránce práv, jehož se žalobkyně v žalobě dovolává.

Ředitel předškolního vzdělávacího zařízení je v daném případě též v postavení orgánu veřejné moci, který rozhoduje též o přerozdělování veřejného statku hlídání dětí. I tento veřejný statek musí být poskytován nediskriminačně. Ve vztahu k této funkci mateřských škol pak nelze kritérium zaměstnanosti rodičů považovat za diskriminační už vůbec.

Soud tedy dospěl k závěru, že v řízení v dané věci nebyl neporušen ani školský ani antidiskriminační zákon.

Nad rámec výše uvedeného je vhodné uvést, že žalobkyně nemá pravdu ani v tom, že pokud by kritérium zaměstnanosti matky uplatněno nebylo, získala by nikoli 22 bodů, nýbrž 26 bodů, což by stačilo k jejímu přijetí. Pokud by totiž kritérium zaměstnanosti matky u žalobkyně uplatněno nebylo, nesmělo by být (v duchu příkazu rovného zacházení) uplatněno ani u ostatních dětí, přičemž přepočítáním bodů lze zjistit, že žalobkyně by ani tak nesplnila kritéria přijetí. Soud zde vyšel z vyjádření žalovaného ze dne 22. 8. 2011.

Krajský soud tedy dospěl k závěru, že správní orgán i žalovaný postupovali v souladu se zákonem i ústavním pořádkem, provedli dostatek důkazů a vypořádali se se všemi uplatněnými námitkami a v rozhodnutí žalovaného neshledal nezákonnost.

III. Shrnutí a náklady řízení

Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, soud nezjistil, že by došlo ze strany správních orgánů k chybné aplikaci hmotného či procesního práva. Naopak s žalobkyní uplatněnou argumentací se soud z důvodů uvedených shora neztotožnil, rozhodnutí žalovaného proto nelze označit za nezákonné a vydané v rozporu s právními předpisy. Z výše uvedených důvodů tedy soud žalobu v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 soudního řádu správního jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně nebyla ve věci úspěšná, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho jinak běžné administrativní činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí 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.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud v Brně dne 27. února 2013

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu