



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobců: **a) nezl. J. J. H.**, zastoupený zákonnou zástupkyní L. H., **b) L. H.**, oba zastoupeni Mgr. Robertem Cholenským, advokátem se sídlem Bolzanova 5, Brno, proti žalované: **obec Milešovice**, se sídlem Milešovice 68, Otnice, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 10. 2012, č. j. 62 A 82/2012 - 36,

t a k t o :

- I.** Řízení o kasační stížnosti žalobkyně b) **se zastavuje.**
- II.** Kasační stížnost žalobce a) **se zamítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 4. 10. 2012, č. j. 62 A 82/2012 - 36, odmítl žalobu podanou žalobci (dále jen „stěžovatelé“) na nečinnost obce Milešovice (dále jen „obec“) a ve věci ochrany před nezákonným zásahem, jak obci stanoví 178 odst. 1 tohoto zákona, kterou se stěžovatelé domáhali, aby krajský soud rozhodl o uložení povinnosti obce zajistit stěžovateli a) právo na vzdělání v inkluzivním prostředí a dále povinnosti ukončit nezákonný stav spočívající v nezajištění práva na vzdělání. Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že posoudil žalobu s ohledem na její obsah jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nikoliv jako žalobu proti nečinnosti. Obci žádný zákon neukládá povinnost vydat jakékoli rozhodnutí a stěžovatelé se ani vydání žádného rozhodnutí nedomáhali. Pokud jde o žalobu proti nezákonnému zásahu, krajský soud ji shledal nepřipustnou podle ust. § 85 s. ř. s., neboť stěžovatelé se ochrany práva na zajištění řádného vzdělávání stěžovatele a) podle ust. § 178 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen

„školský zákon“), mohou domáhat žalobou podle ust. § 65 s. ř. s. Tohoto práva se domáhali jednak žádostí o přijetí k ředitelce ZŠ a MŠ Milešovice a poté, co byla tato žádost zamítnuta, také žádostí k obci. Je přitom zřejmé, že pokud by ředitelka školy stěžovatele a) přijala, stěžovatelé by porušení svých práv již nepociťovali. Z uvedeného je podle krajského soudu zřejmé, že obec povinnost zajistit řádné vzdělávání pro děti s místem trvalého pobytu na území obce plní tak, že zřídila základní školu. Tam se také stěžovatel a) hlásil, nicméně ředitelka školy jej nepřijala. Proti tomuto rozhodnutí podali stěžovatelé odvolání, o němž dosud nebylo rozhodnuto. Právě toto je přitom podle způsobu k zajištění ochrany svých práv stěžovatelů, neboť rozhodnutím ředitelky školy o přijetí, příp. nepřijetí, dítěte do školy se v daném případě materializuje povinnost obce zajistit podmínky pro vzdělávání dětí s místem trvalého pobytu na území obce. Teprve až bude rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí ředitelky školy o nepřijetí žalobce a), budou stěžovatelé oprávněni podat proti rozhodnutí o jejich odvolání žalobu podle 65 s. ř. s., pokud i nadále budou mít za to, že došlo ke zkrácení jejich práv. Právě v řízení o této žalobě by soud také mohl posoudit, zda obec neporušila povinnost zakotvenou v ust. § 178 odst. 1 školského zákona. Krajský soud se neztotožnil s názorem stěžovatelů, že by po nich nebylo možné požadovat, aby se domáhali svého práva na vzdělání stěžovatele a) samostatnou žalobou „vůči každé ze škol“, kam se stěžovatel a) přihlásil. Naopak, právě to je jediný možný postup, který k ochraně práv stěžovatelů připadá v úvahu.

Proti tomuto usnesení podali stěžovatelé v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti namítali, že podle krajského soudu má stěžovatel a) povinnost zajistit si vzdělávání v základní škole prostřednictvím správní žaloby vůči spádové škole či jiným školám. Neochota přijmout stěžovatele a) do vzdělání však není výsledkem úvahy ředitelů jednotlivých škol, nýbrž je založena na nedostatečně zajištěných podmínkách pro vzdělání stěžovatele a) vzhledem k jeho zdravotnímu postižení. Stěžovatel a) však nemá pravomoc tyto podmínky změnit a správní žaloby vůči jednotlivým školám by nevedly k vyřešení problému, kterým je zabránění rovného přístupu stěžovatele a) ke vzdělání. Naopak povinnost k zajištění přiměřeného vzdělání má ze zákona obec v rámci své samostatné působnosti. V případě, že obec nezajistí vhodné podmínky k tomu, aby stěžovatel a) mohl být přijat do vzdělávání ve své spádové škole (v tomto případě nezřídí školu, která je inkluzivní - tedy otevřená pro každé dítě ze spádové oblasti), nedostojí své povinnosti podle ust. § 178 odst. 1 školského zákona. Pro porušení této povinnosti zákon nestanoví žádnou sankci, případně nenařizuje obci, jak by měla v daném případě postupovat. Jde tedy o mezeru v právu, která nemůže být k tíži stěžovatele a), zejména pokud jde o výkon jeho základních lidských práv. V takovém případě je nutno ustanovení zákona interpretovat ve smyslu právní normy vyšší právní síly, zejména Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (dále jen „Úmluva“) a Listiny základních práv a svobod. Při aplikaci čl. 24 odst. 1, čl. 24 odst. 2 písm. a) a b) a čl. 4 odst. 1 písm. d) Úmluvy musí stát prostřednictvím soudní moci zajistit efektivní ochranu práva stěžovatele a) na inkluzivní vzdělávání. Možnost samostatně brojit proti rozhodnutí ředitelky spádové školy nepředstavuje takovou efektivní ochranu, protože i když soud rozhodne ve prospěch stěžovatele a), jeho právo na kvalitní a inkluzivní vzdělávání nebude naplněno. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil.

pokračování

Obec se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu s tím, že ani argumentace Úmluvou a Listinou základních práv a svobod nepodporuje závěr, že by ke splnění povinnosti obcí podle ust. § 178 odst. 1 školského zákona bylo třeba učinit kromě zřízení školského zařízení ještě další kroky. Obec proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou v dané věci splněny podmínky řízení, mezi které patří i zaplacení soudního poplatku ve výši 5.000 Kč podle položky č. 19 sazebníku poplatků, který tvoří přílohu k zákonu č. 549/1991 Sb., ve znění účinném od 1. 9. 2011 (dále jen „zákon o soudních poplatcích“). Ve věcech správního soudnictví je poplatníkem soudního poplatku každý, kdo podal kasační stížnost (§ 2 odst. 2 písm. b) zákona o soudních poplatcích). Soudní poplatek za kasační stížnost byl uhrazen pouze stěžovatelem a). Nejvyšší správní soud proto usnesením ze dne 27. 12. 2012 vyzval ke splnění poplatkové povinnosti i stěžovatelku b). Usnesení bylo zástupci stěžovatelky b) doručeno dne 8. 1. 2013 a posledním dnem lhůty k zaplacení soudního poplatku bylo úterý 22. 1. 2013. Stěžovatelka b) však soudní poplatek nezaplatila, ač byla poučena o následcích s tím spojených. Proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 47 písmeno c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích rozhodl o zastavení řízení o kasační stížnosti stěžovatelky b).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které v podané kasační stížnosti uplatnil stěžovatel a), a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Byla-li žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní kasační důvod ve vztahu k ostatním důvodům podle ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Podle obsahu spisu je stěžovatel a) osoba se zdravotním postižením. Opakovaně neúspěšně žádal o integraci do ZŠ a MŠ Milešovice. Odborné posudky mu přitom doporučily integraci do menší třídy základní školy se zajištěnou pedagogickou asistencí. Podle ředitelky ZŠ a MŠ Milešovice, kam stěžovatel a) spádově patří, není tato malotřídní škola schopna úkoly spojené s integrací zvládnout. Neúspěšná byla rovněž žádost stěžovatele a) o zajištění inkluzivního vzdělávání, kterou podal obci.

Nejvyšší správní soud již dříve vyslovil závěr, že žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nenahrazuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a účastník řízení nedisponuje volbou, kterou z těchto žalob považuje za výhodnější a které řízení tedy bude podanou žalobou iniciovat. Určujícím kritériem totiž není procesní taktika žalobce, ale povaha napadeného úkonu s tím, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu má přednost před žalobou proti nezákonnému zásahu. Možnost podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje tehdy, když není možná ochrana jinými právními prostředky včetně žaloby proti rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 – 42, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS,

www.nssoud.cz). Žaloba proti nezákonnému zásahu je tedy nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, což vyplývá již z ust. § 85 s. ř. s.

Krajský soud se proto důvodně zabýval tím, zda stěžovatel a) může využít jiných právních prostředků ke své ochraně, konkrétně odvolání a případně žalobu proti rozhodnutí o nepřijetí ke vzdělání v základní škole. Zcela přesně přitom konkretizoval možnost nápravy, kterou stěžovatel a) mohl v souladu se zákonem využít, a konstatoval, že v projednávané věci tyto prostředky nejen směřují k jeho efektivní ochraně práv, ale byly již uplatněny v podobě odvolání, o kterém nebylo dosud rozhodnuto.

S názorem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Vychází přitom z čl. 33 odst. 1 věta první Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na vzdělání. Toto právo jednotlivce vyžaduje pozitivní konání státu, které ovšem není neomezené. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, č. 112/1996 Sb., uvedl, že „[p]ojmový znak „právo na vzdělání“ (článek 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by, podle názoru Ústavního soudu, byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních a nežádoucích účinků.“ Jakkoliv lze tedy právo na vzdělání vnímat relativně široce, domáhat se jej lze v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod pouze v mezích zákonů, které jej provádějí.

Podle ust. § 178 odst. 1 školského zákona je obec povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky mj. dětí s místem trvalého pobytu na území obce. Obec zřizuje a zrušuje základní školu, nebo zajišťuje plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí. Obec tak nepřijímá žáky k plnění povinné školní docházky, toliko zajišťuje podmínky (zejména materiální, organizační, personální aj.) pro povinnou školní docházku na svém území, tedy v oblasti, která náleží do samostatné působnosti obcí. O přijetí k základnímu vzdělávání rozhoduje podle ust. § 46 odst. 1 školského zákona ředitel školy za podmínek stanovených v § 36 školského zákona.

Součástí subjektivního veřejného práva žáka na vzdělání je jak právo na zajištění podmínek pro plnění povinné školní docházky, tak i právo na přijetí ke studiu. Rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je vymezen v ust. § 4 ve spojení s § 2 s. ř. s. Pro soudní přezkum aktů správních orgánů podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu musí být kumulativně splněny tři podmínky: 1) jde o orgán moci výkonné či jiný typ orgánu uvedený v ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; 2) tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; 3) jedná se o rozhodování v oblasti veřejné správy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, publ. pod č. 1717/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Rozhodnutí o nepřijetí k základnímu vzdělávání je nepochybně rozhodnutím o právech fyzické osoby. Jak dovodil Nejvyšší správní soud ohledně rozhodnutí o nepřijetí ke studiu v mateřské škole v rozsudku ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012 - 40, publ. pod č. 2736/2012 Sb. NSS, www.nssoud.cz, „[h]odlá-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

pokračování

a nediskriminačních kritérií, jež musí být podrobeny soudní kognici.“ Stejný závěr platí i pro přijetí ke studiu v základním vzdělávání.

Kritéria, která jsou zásadní při rozhodování o přijetí k základnímu vzdělávání, především kapacita, materiální a personální zázemí školského zařízení, vycházejí z podmínek pro plnění povinné školní docházky. To znamená, že splnění těchto podmínek je předmětem přezkumu v odvolacím řízení proti rozhodnutí o nepřijetí k základnímu vzdělávání, případně v rámci řízení o žalobě ve správním soudnictví. To se týká i případného porušení ustanovení Úmluvy v podobě nezajištění podmínek pro vzdělávání, a to jak ve vztahu k čl. 24 odst. 1 a 2 Úmluvy státy, tak i čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle kterého nesmí být nikomu odepřeno právo na vzdělání. Podle výkladu Evropského soudu pro lidská práva obsahuje tento článek pozitivní závazek státu, přičemž právo na vzdělání svou povahou vyžaduje regulaci státu, jež se může měnit v čase a místě podle potřeb a zdrojů společnosti a jednotlivců. Taková regulace se nesmí nikdy dotknout podstaty práva na vzdělání ani se nesmí dostat do konfliktu s jinými právy zaručenými Úmluvou (rozsudek pléna ze dne 23. 7. 1968 *Belgický jazykový případ* /Case „relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium”/, Series A no. 6, stížnosti č. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, část I.B.). Pokud jsou, jak uvádí stěžovatel a), důvodem jeho nepřijetí ke studiu nedostatečné podmínky pro vzdělání, pak se jedná i o důvod, který je s to založit nezákonnost rozhodnutí o nepřijetí k základnímu vzdělávání.

Nelze souhlasit se stěžovatelem a), že možnost brojit proti rozhodnutí o nepřijetí k základnímu vzdělávání nepředstavuje efektivní ochranu či že si musí sám zajistit základní vzdělávání. V rámci výkonu státní správy je vytváření podmínek plnění povinné školní docházky komplexním procesem, v němž dochází k řešení ekonomických otázek a prosazování politických rozhodnutí. Bez ohledu na způsob fungování tohoto systému, nejsou-li podmínky pro plnění povinné školní docházky zajištěny, což je závěr, ke kterému může dospět správní orgán v odvolacím řízení proti rozhodnutí o nepřijetí ke studiu, případně soud v řízení o žalobě, pak je povinností obcí ve spolupráci se školskými zařízeními tyto podmínky zajistit. Žaloba proti nezákonnému zásahu je tak nepřijatelná, neboť se lze ochrany nebo nápravy domáhat žalobou podle ust. § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o nepřijetí k základnímu vzdělávání stěžovatele a).

Pominout nelze ani skutečnost, že pokud by se měl stěžovatel a) domáhat vůči obci splnění její povinnosti zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky žalobou proti nezákonnému zásahu, pak by v případě úspěchu docílil pouze zajištění těchto podmínek, nikoliv již svého přijetí ke studiu. Toho by se musel domáhat opět výše uvedeným způsobem, přičemž taková ochrana jeho práv se je výrazně náročnější a komplikovanější. Stěžovatel a) není nucen brojit proti negativnímu rozhodnutí každého jednotlivého školského zařízení, nýbrž výhradně proti rozhodnutí takového školského zařízení, které objektivně splňuje podmínky pro zajištění inkluzivního vzdělávání stěžovatele a).

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost stěžovatele a) důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Ve vztahu ke stěžovateli a) se výrok o nákladech řízení opírá o ust. § 60 odst. 1 za použití ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel a) v řízení úspěch neměl a obci žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Ve vztahu ke stěžovateli b) se výrok o nákladech řízení opírá o ust. § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

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

V Brně dne 4. dubna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu