



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **nezl. E. P.**, zastoupeného zákonnou zástupkyní J. P., zastoupeného Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem Burešova 6, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2012, čj. KUOK 81108/2012, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 3. 1. 2013, čj. 22 A 154/2012 - 20,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce je žákem se speciálními vzdělávacími potřebami, který navštěvuje Základní školu Š. (dále jen „škola“) a vzdělává se formou individuální integrace v běžné třídě.

[2] Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „žalovaný“) vydal dne 12. 6. 2012 pod čj. KUOK/53346/2012 souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga pro třídy školy, do které chodí žalobce.

[3] K žádosti ředitele školy vydal žalovaný dne 2. 7. 2012 pod čj. KUOK/59837/2012 souhlas (dále též „napadený souhlas“) s převedením funkce asistenta pedagoga do třídy 1. A,

a současně uvedl, že příspěvek na plat asistenta pedagoga poskytne pro úvazek 0,29. Žalovaný zároveň nevyhověl žádosti ředitele školy o zvýšení příspěvku na plat asistenta pedagoga v 6. ročníku, kde se vzdělává žalobce, s poukazem na Informaci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy čj. 14 453/2005-24, část II. odst. 2, podle které se podpůrná služba asistenta pedagoga doporučuje upřednostnit v prvních třídách školy. V dalších postupných ročnících se předpokládá postupné omezování asistenční služby v souladu s věkovým i sociálním osamostatňováním žáků.

[4] Zákonná zástupkyně žalobce podala proti souhlasu žalovaného ze dne 2. 7. 2012 odvolání, které žalovaný vyřídil přípisem ze dne 25. 9. 2012, čj. KUOK 81108/2012. V přípisu uvedl, že napadený souhlas není správním rozhodnutím a nezasahuje do žalobcových práv. Žádost o udělení souhlasu podává ředitel školy na základě § 16 odst. 9 zákona č. 501/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“). Zákonní zástupci žáka nejsou účastníky tohoto řízení. Žalovaný v souhlasu ze dne 2. 7. 2012 uvedl i výši příspěvku na plat asistenta pedagoga, vyjádřenou výší úvazku. Výše příspěvku musí být porovnatelná v rámci celého Olomouckého kraje, aby byl dodržen princip rovnosti. Zvýšení příspěvku na plat asistenta pedagoga v žalobcově třídě by neodpovídalo principu rovného přístupu ke vzdělání a mohlo by být diskriminační ve vztahu k ostatním žákům se zdravotním postižením.

II.

[5] Zákonná zástupkyně žalobce napadla přípis žalovaného ze dne 25. 9. 2012 správní žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě. Krajský soud žalobu odmítl. Předně se zabýval tím, zda se v posuzovaném případě jedná o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, žalobu proti jeho nečinnosti, či žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[6] Žalobce mohl správní žalobou, ať už zaměřenou proti rozhodnutí správního orgánu, nebo na ochranu před nezákonným zásahem, napadnout jen takový správní úkon, který byl zaměřen přímo proti němu, nebo v jehož důsledku byl žalobce zasažen. Ani přípis žalovaného ze dne 25. 9. 2012, ani jeho souhlas ze dne 2. 7. 2012 nesměřují přímo vůči žalobci ani se jimi nezakládají, nemění, neruší ani neurčují žalobcova práva či povinnosti. Krajský soud zdůraznil, že žalovaný stanovil v souhlasu ze dne 2. 7. 2012 mj. výši nadnormativního příspěvku na plat asistenta pedagoga, aniž by tím současně zřídil místo asistenta pedagoga. Zřízení pracovního místa pro asistenta pedagoga (včetně vymezení jeho rozsahu) náleží podle § 16 odst. 9 školského zákona do pravomoci ředitele školy. Žaloba však nesměřovala proti takovému rozhodnutí ředitele školy.

III.

[7] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Soud podle něj nesprávně uvedl, že se vzdělává ve třídě 1. A jako žák se speciálními vzdělávacími potřebami. Stěžovatel ve skutečnosti chodí do 6. třídy. Výrok žalovaného v napadeném souhlasu, že souhlasí s převedením funkce asistenta pedagoga do třídy 1. A, se týkal osoby odlišné od stěžovatele. Stěžovatele se týkal pouze výrok napadeného souhlasu, že příspěvek na plat asistenta pedagoga bude poskytnut pro úvazek 0,29.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že ani jeden z napadených aktů žalovaného nesměřuje proti stěžovateli a že se jimi nezakládají, nemění, neruší ani neurčují

jeho práva a povinnosti. Soud se nijak nezabýval reálnými důsledky napadených aktů na stěžovatelův život.

[9] Napadené usnesení je v rozporu se stěžovatelovým právem na vzdělání a právem nebýt diskriminován. Škola je povinná zajistit stěžovateli podmínky nezbytné pro jeho řádné vzdělávání, a to na základě § 16 odst. 6 školského zákona. K zajištění těchto podmínek může ředitel školy na základě § 16 odst. 9 školského zákona zřídit funkci asistenta pedagoga. Kraj má na základě § 161 školského zákona povinnost zajistit finanční prostředky na účely podle § 160 odst. 1 písm. c) školského zákona, tedy i na platy asistentů pedagoga v rámci kraje. Krajský úřad je zároveň povinen vyčlenit část finančních prostředků od ministerstva pro řešení zvláštních věcných okruhů a zvláštní pozornost má věnovat zejména funkci asistenta pedagoga, a to na základě čl. II. Směrnice MŠMT čj. 28786/2005-45 ve znění Směrnice 27985/2007-26.

[10] Stěžovatelův případ je zjevnou diskriminací, neboť na rozdíl od ostatních dětí je nucen platit za výuku v rámci povinné školní docházky, která je pro děti bez zdravotního postižení zajištěna bezplatně. Pokud bude stěžovatel ponechán bez odpovídající podpory asistenta, hrozí, že se jeho školní výsledky výrazně zhorší. Stěžovatel poukázal na související ustanovení Listiny základních práv a svobod a Úmluvy OSN o lidských právech. Také odkázal na čl. 24 odst. 2 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením, podle kterého mají smluvní státy zajistit, aby osoby se zdravotním postižením nebyly vyloučeny z důvodu svého postižení ze všeobecné vzdělávací soustavy a aby děti se zdravotním postižením nebyly z důvodu svého postižení vyloučeny z bezplatného a povinného základního nebo středního vzdělávání. Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením klade v čl. 24 odst. 2 důraz také na povinnost státu poskytnout osobě se zdravotním postižením tzv. přiměřené úpravy podle jejích individuálních potřeb a nezbytnou podporu umožňující její účinné vzdělávání. Žalovaný uznal příspěvek na práci asistenta pedagoga pouze v rozsahu 9 hodin týdně, což je zcela nedostačující. Speciální pedagogické centrum totiž doporučilo stěžovateli asistenci v rozsahu 31 hodin týdně.

IV.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že vydal souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga i pro stěžovatele. Pouze jako doplňující informaci uvedl, o jakou částku bude zvýšen rozpočet školy. Tuto informaci však nelze brát jako omezení asistence, protože financování asistenta pedagoga je plně záležitostí školy. Žalovaný postupoval při vydávání souhlasu podle správního řádu. Souhlas není rozhodnutím o právech a povinnostech, nýbrž jiným správním úkonem podle § 158 odst. 1 správního řádu. Žalovaný se seznámil s rozpočtem školy, ze kterého vyplývalo, že škola má dostatek finančních prostředků na platy pedagogů, a tudíž i na zvýšení financování úvazku asistenta pedagoga. Žalovaný také upozornil ředitele školy na nabídku ministerstva „EU peníze školám“, kterou ředitel nevyužil.

[12] Žalovaný považuje stěžovatelovy potřeby za saturované, neboť stěžovatel při svém postižení zvládá běžné školní učivo s výborným prospěchem. I přesto žalovaný financuje podporu asistenta pedagoga nadnormativně. Souhlas se zřízením funkce asistenta pedagoga nezakládá povinnost krajského úřadu tuto funkci financovat. Škola má možnost pokrýt tyto náklady i z jiných zdrojů podle § 160 odst. 6 školského zákona.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost 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] V projednávané věci stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s., avšak s ohledem na charakter přezkoumávaného soudního rozhodnutí je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním.

[16] První stěžovatelova námitka směřovala proti tomu, že krajský soud v rekapitulační části rozhodnutí nesprávně uvedl, že se stěžovatel vzdělává ve třídě 1. A Základní školy Š. V důsledku záměny skutkových okolností měl krajský soud nesprávně dovodit, že žalovaný stěžovateli vyhověl. Krajský soud se však vůbec nezabýval tím, zda a do jaké míry žalovaný stěžovateli vyhověl. Zaměřil se výhradně na to, zda byla podaná žaloba přípustná a zda žalobou napadené rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Dospěl k závěru, že tomu tak není. Námitka stěžovatele tedy není důvodná. Lze rozumět tomu, že matka stěžovatele brojí proti převedení funkce asistenta pedagoga do první třídy základní školy, kde se vzdělává jiný žák se speciálními vzdělávacími potřebami. Nic to však nemění na míře uvedených důvodů týkajících se právní povahy zřízení této funkce a způsobu jejího financování.

[17] Stěžovatel dále namítl, že napadené správní akty přímo zasáhly do jeho práv, neboť reálně ovlivnily jeho život. Byl proto oprávněn se proti nim bránit správní žalobou. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný souhlasil se zřízením místa asistenta pedagoga pro třídu 6. B, kterou stěžovatel navštěvoval v období 1. 9. 2012 – 31. 8. 2013, a to již souhlasem ze dne 12. 6. 2012, čj. KUOK/53346/2012. Současně stanovil výši příspěvku na plat asistenta pedagoga ve výši 0,29 úvazku. Ve správních aktech, které následovaly po souhlasu ze dne 12. 6. 2012, se žalovaný ve vztahu ke stěžovateli zabýval pouze výši příspěvku na asistentův plat. Neshledal přitom důvody pro zvýšení příspěvku, mj. s poukazem na to, že ve vyšších školních ročnících se předpokládá postupné omezování asistenční služby v souladu s věkovým i sociálním osamostatňováním žáků.

[18] Nejvyšší správní soud nepochybuje, vzhledem k obsahu správního spisu, o vhodnosti asistenta pedagoga pro potřeby stěžovatele. Nejvyšší správní soud si je taktéž vědom, že stěžovatel je ve smyslu § 16 odst. 1 školského zákona žákem se speciálními vzdělávacími potřebami a že § 16 odst. 6 školského zákona stěžovateli zaručuje právo na vzdělání, jehož obsah, formy a metody budou odpovídat jeho vzdělávacím potřebám a možnostem, stejně jako právo na vytvoření nezbytných podmínek, které toto vzdělávání umožní, a právo na poradenskou pomoc ze strany školy a školského poradenského zařízení.

[19] Je však třeba zdůraznit, že služba asistenta pedagoga představuje pouze jedno z řady podpůrných opatření při vzdělávání žáků se zdravotním postižením (srov. § 1 odst. 3 vyhlášky č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími

potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných, dále jen „vyhláška č. 73/2005 Sb.“). Nejvyšší správní soud považuje za zásadní, že na zřízení asistenta pedagoga ve vztahu ke konkrétnímu dítěti není právní nárok. Tento předpoklad je velmi podstatný při úvaze, zda mohla být vydáním souhlasu dotčena veřejná subjektivní práva. Ředitel školy je oprávněn, nikoli povinen, zřídit funkci asistenta pedagoga. Tato funkce se zřizuje pro školní třídu nebo studijní skupinu, ve které se vzdělává dítě se speciálními vzdělávacími potřebami, nikoli pro konkrétního žáka (srov. spojení *může* zřídit funkci asistenta pedagoga v § 16 odst. 9 školského zákona). Ředitel školy tedy může zvolit i jiná podpůrná opatření k zajištění podmínek pro stěžovatelovo vzdělávání, než je zřízení místa asistenta pedagoga. Ke zřízení funkce asistenta pedagoga je zároveň nezbytný souhlas krajského úřadu (srov. § 16 odst. 10 školského zákona).

[20] Podmínku souhlasu krajského úřadu se zřízením místa pedagogického asistenta nelze ztotožňovat s otázkou financování tohoto pracovního místa. Z žádného ustanovení školského zákona nevyplývá, že prostředky ze státního rozpočtu poskytované krajským úřadem jsou jediným způsobilým zdrojem financování pracovního místa pedagogického asistenta. Školský zákon řediteli nezakazuje zřídit pracovní místo pedagogického asistenta s vyšším úvazkem, než který vyplývá z výše příspěvku poskytnutého krajským úřadem. Finanční prostředky jdoucí nad rámec prostředků ze státního rozpočtu může škola hradit z jiných zdrojů, zejména z vlastních příjmů, prostředků zřizovatele či jiných osob (srov. § 160 odst. 6 školského zákona).

[21] Zároveň je třeba zdůraznit, že úkolem správního soudnictví je poskytovat ochranu výhradně veřejným subjektivním právům (srov. § 2 s. ř. s.). Veřejná subjektivní práva jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují, a současně chrání, určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy.

[22] Pravomoc k vydání konečného rozhodnutí o zřízení místa pedagogického asistenta má ředitel školy, a to včetně rozhodnutí o výši jeho úvazku a způsobu jeho financování. Stěžovatel však brojí proti aktům, kterými žalovaný vyjádřil svůj souhlas se zřízením místa pedagogického asistenta, nikoli proti rozhodnutí ředitele školy o zřízení či nezřízení tohoto pracovního místa. Nezbyvá než přisvědčit krajskému soudu v tom, že souhlas krajského úřadu se zřízením funkce asistenta pedagoga působí mezi krajským úřadem a ředitelem školy a nezasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétního žáka.

[23] Ač se to může jevit příkré, ani z § 16 odst. 6 školského zákona, ani z jiných ustanovení platných právních předpisů nevyplývá veřejné subjektivní právo stěžovatele na služby asistenta pedagoga. Tato služba je pouze jedním z možných podpůrných opatření. Napadené správní akty tedy samy o sobě nemohly zasáhnout do žádného stěžovatelova subjektivního veřejného práva.

[24] Stěžovatel rovněž namítl, že je postupem žalovaného diskriminován a zkrácen na svém právu na vzdělání, neboť je okolnostmi nucen přispívat na služby pedagogického asistenta částkou 2000 Kč měsíčně, ačkoli má ústavně zaručené právo na bezplatné vzdělání na základní škole, a jiní spolužáci tuto částku vynakládat nemusí.

[25] Nejvyšší správní soud nepochybně, že zdravotní stav stěžovatele mu zakládá právo na přiměřenou úpravu ve vzdělávání ve smyslu § 16 odst. 6 školského zákona. Již ale

bylo řečeno, že jeho právo na vzdělávání nemusí, ale toliko může být realizováno prostřednictvím asistenta pedagoga (viz § 16 odst. 9 školského zákona). Právo jednotlivce na vzdělání zakotvené čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod vyžaduje pozitivní konání státu, které ovšem není neomezené. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, uvedl, že pojmový znak „právo na vzdělání“ 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. Jakkoliv lze 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. Právě ze školského zákona ani jej provádějících předpisů nelze dovodit, že by stěžovateli svědčil právní nárok na přidělení asistenta pedagoga. Z kasační stížnosti pak nevyplývá ani to, že by mu byl upírán přístup ke vzdělání a ani to, že by byl stěžovatel v tomto ohledu jakkoliv diskriminován. Stěžovatel ostatně ani neprokázal, že by úroveň jeho vzdělávání bez pomoci asistenta pedagoga se snížila natolik, že by to mohlo představovat odepření ústavně garantovaného práva na vzdělání, příp. svévolné či neodůvodněné rozdílné zacházení s jinými žáky.

[26] Projednávaná kasační stížnost se týká souhlasu žalovaného ze dne 2. 7. 2012 a přípisu ze dne 25. 9. 2012. Za této situace se Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat otázkou ústavnosti požadavku, aby stěžovatel, resp. jeho rodiče, finančně přispíval na služby pedagogického asistenta. Měsíční výdaj ve výši 2000 Kč jistě může představovat významnou položku rodinného rozpočtu. Nelze ale odhlédnout od toho, že touto námitkou stěžovatel brojil přímo proti obsahu napadených správních aktů, nikoli proti důvodům usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby. Tato námitka by mohla mít případně místo teprve tehdy, pokud by soud dospěl k závěru, že žalobou napadeným rozhodnutím zasáhl krajský úřad přímo do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Tak tomu však nebylo.

[27] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[28] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. října 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu