



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobkyně: nezletilá **S. N.**, zast. zákonným zástupcem L. N., oba zastoupeni Mgr. Markem Lhotským, advokátem se sídlem Lesnická 787/10, Brno, proti žalovaným: **1) Základní škola a mateřská škola Třebíč, Na Kopcích 342**, se sídlem Na Kopcích 342, Třebíč a **2) město Třebíč**, se sídlem Karlovo nám. 104/55, Třebíč, o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 20. 2. 2019, čj. 29 A 11/2019-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému 1) a 2) **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud shora specifikovaným usnesením odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, která měla spočívat v nevydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně proti udělení důtky ředitele školy dne 2. 2. 2018, sp. zn. ZMŠNKTr DŘŠ 51/2018.

[2] Krajský soud dospěl k závěru, že v souzené věci nebyly splněny podmínky řízení pro věcné projednání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s., protože nebyla dána pravomoc soudů ve správním soudnictví. Klíčovou byla okolnost, že nebylo vedeno řízení u správního

orgánu (správní řízení), protože nemohla být splněna podmínka projednatelnosti žaloby, spočívající ve vyčerpání prostředků ochrany ve správním řízení.

II. Argumenty kasační stížnosti

[3] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[4] Stěžovatelka uvedla, že rozhodnutí ředitele školy o udělení důtky ředitele školy ze dne 2. 2. 2018 je podle jejího názoru rozhodnutím správního orgánu, protože je autoritativní, a zrekapitulovala důvody jeho nezákonnosti, které namítala již v odvolání. Namítla, že názor krajského soudu, podle kterého při udělení důtky není zasahováno do subjektivních veřejných práv stěžovatelky, neboť udělení důtky je kázeňským opatřením, které nemá pro žáka (stěžovatelku) žádné právní následky, je nesprávný. Rozhodnutí o udělení důtky důsledky pro žáka má, ve stěžovatelčině případě je i mělo, a to poměrně zásadní. Stěžovatelka byla ještě před udělením důtky vystavena nezákonnému a nešetrnému přístupu, udělení důtky je vedeno v jejích školních záznamech, ředitel školy též podal trestní oznámení. Krajský soud dovodil, že udělení důtky je rozhodnutím, které nemá primárně trestat a zasahovat právní sféru, nicméně přesně takové důsledky rozhodnutí o udělení důtky mělo.

[5] Stěžovatelka namítla, že závěr krajského soudu – *„jsou to zejména rodiče, kteří by měli na udělení 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. Touto reakcí by ovšem primárně neměla být obrana cestou práva.“* (citováno z kasační stížnosti; pozn. NSS) – je zcela absurdní za situace, kdy se zákonní zástupci stěžovatelky prokazatelně snažili se školou a zejména ředitelem školy komunikovat. Protože škola nekomunikovala, nezbylo jim než se obrátit na cestu práva. Pro uvedené má stěžovatelka za to, že žaloba byla odmítnuta nesprávně a nezákonně a soud se jí měl meritorně věnovat.

[6] Stěžovatelka též uvedla, že rozhodnutí o udělení důtky je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, bylo vydáno v rozporu s klasifikačním řádem školy a nemá oporu ve spise. V podstatě je připuštěn stav, kdy stěžovatelka nemá právo na přezkum rozhodnutí, o kterém má důvodně za to, že je nezákonné a nepřezkoumatelné. Stav, kdy jakýkoliv subjekt práva nemá možnost obrany a přezkumu, byť třeba jen v jednom stupni, považuje za nezákonný a protiústavní.

[7] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaní 1) a 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

pokračování

[9] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[10] Je-li kasační stížnosti napadeno rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci přichází v úvahu jen kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení NSS ze dne 18. 3. 2004, čj. 1 As 7/2004-47). Nejvyšší správní soud je v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda by byla žaloba důvodná. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“ (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49, ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). Pro uvedené se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat tím, zda bylo udělení ředitelské důtky (ne)zákonné, (ne)přezkoumatelné pro nedostatek důvodů a zda má oporu ve spise.

[11] Stěžejní v souzeném případě je posouzení, zda je správný závěr krajského soudu, podle kterého nebylo udělením důtky zasaženo do subjektivních veřejných práv stěžovatelky, neboť udělení důtky je kázeňským opatřením, které nemá pro žáka (stěžovatelku) žádné právní následky.

[12] Podle § 2 s. ř. s. *[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*

[13] Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“) *[ž]áci a studenti mají právo na vzdělávání a školské služby podle tohoto zákona.*

[14] Podle § 31 odst. 1 školského zákona *[v]ýchovnými opatřeními jsou pochvaly nebo jiná ocenění a kázeňská opatření. Kázeňským opatřením je podmíněné vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení, vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo školského zařízení, a další kázeňská opatření, která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta. Pochvaly, jiná ocenění a další kázeňská opatření může udělit či uložit ředitel školy nebo školského zařízení nebo třídní učitel. Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem druhy dalších kázeňských opatření a podmínky pro udělování a ukládání těchto dalších kázeňských opatření a pochval nebo jiných ocenění.*

[15] Podle § 17 odst. 3 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky (dále jen „školská vyhláška“), *[p]ři porušení povinností stanovených školním řádem lze podle závažnosti tohoto porušení žákovi uložit: a) napomenutí třídního učitele, b) důtku třídního učitele, c) důtku ředitele školy.*

[16] Výchovná opatření podle § 31 školského zákona se dělí na pochvaly a jiná ocenění a na kázeňská opatření. „Kázeňská opatření existují ve dvou podobách: a) kázeňská opatření, která mají právní důsledky pro žáka nebo studenta, tj. vyloučení žáka nebo studenta ze školy a podmíněné vyloučení žáka nebo studenta ze školy, b) kázeňská opatření, která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta. Právními důsledky vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo podmíněného vyloučení žáka nebo studenta ze školy je ukončení (resp. možnost ukončení) vzdělávání žáka nebo studenta nebo ukončení (resp. možnost ukončení) poskytování školských služeb žákovi nebo studentovi. Žák nebo student přestává být (resp. může přestat být) žákem nebo studentem školy nebo školského zařízení. Právními důsledky vyloučení žáka nebo studenta ze školy nebo podmíněného vyloučení žáka nebo studenta ze školy je ukončení (resp. možnost ukončení) vzdělávání žáka nebo studenta nebo ukončení (resp. možnost ukončení) poskytování školských služeb žákovi nebo studentovi. Žák nebo student přestává být (resp. může přestat být) žákem nebo studentem školy nebo školského zařízení.“ (Rigel, F., Bahýřová, L., Kudrová, V., Moravec, O., Puškinová, M.: *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014) Citované koresponduje s úmyslem zákonodárce; podle důvodové zprávy k § 31 školského zákona „se jedná o taková opatření, která nemají (s výjimkou vyloučení a podmíněného vyloučení ze školy) dopad do základních práv a povinností žáků a studentů (např. napomenutí třídního učitele), [proto] bude jejich konkrétní výčet stanoven podzákonným právním předpisem. Naopak přímo zákonem musí být upraveny podmínky pro podmíněné vyloučení ze školy a vyloučení ze školy s ohledem na výrazný zásah takového rozhodnutí do práv žáka nebo studenta.“

[17] U kázeňských opatření, podmínky jejichž uložení nejsou upraveny ve školském zákoně, tj. i u důtky ředitele školy, je významný dodatek „která nemají právní důsledky pro žáka nebo studenta“. Absenci právních důsledků pro žáka nebo studenta u těchto kázeňských opatření vykládá Nejvyšší správní soud tak, že jejich uložení nemá žádné dopady, které by souvisely s poskytováním vzdělávání či školských služeb danému žákovi nebo studentovi. Odborná literatura k tomu uvádí: „Jejich uložení (a zaznamenáním ve školní matrice, popřípadě také na vysvědčení) tedy celý proces končí a v budoucnu nelze ze skutečnosti, že žákovi či studentovi bylo uloženo toto další kázeňské opatření, vyvozovat žádné právní důsledky.“ (Katzová, P.: *Školský zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009).

[18] Stěžovatelka sice namítala, že pro ni udělení důtky ředitele školy mělo poměrně zásadní důsledky (před udělením důtky byla vystavena nezákonnému a nešetnému přístupu, udělení důtky je vedeno v jejích školních záznamech, ředitel školy podal trestní oznámení). Pro posouzení, zda bylo v pravomoci krajského soudu rozhodnout o žalobě na ochranu proti nečinnosti, je však rozhodné, zda bylo zasaženo do stěžovatelčina veřejného subjektivního práva na vzdělání zakotveného v čl. 33 Listiny základních práv a svobod (k výkladu práva na vzdělání srov. rozsudek NSS ze dne 5. 5. 2011, čj. 2 Aps 3/2010-112); soudy ve správním soudnictví totiž poskytují ochranu „pouze“ veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud již výše uvedl, že udělení důtky ředitele školy [na rozdíl od (podmíněného) vyloučení ze školy nebo školského zařízení; srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2011, čj. 1 As 53/2011-109] nemá žádný dopad do práva na vzdělání. Je tomu tak proto, že právo na vzdělání a školské služby podle 21 odst. 1 písm. a) školského zákona zůstává i po udělení důtky ředitele školy zachováno, tzn., že stěžovatelka má i nadále právo na pokračování ve vzdělávání a poskytování školských služeb školou [žalovaný 1]), jejíž ředitel jí důtku uložil.

pokračování

Stěžovatelčino veřejné subjektivní právo na vzdělání nemohlo být udělením důtky ředitele školy dotčeno, a proto krajský soud správně vyhodnotil, že mu nepřísluší o žalobě rozhodovat. Na správnost toho závěru nemůže mít vliv ani tvrzení stěžovatelky, podle kterého škola s jejími zákonnými zástupci nekomunikovala. Též stěžovatelkou tvrzené důsledky udělení důtky nejsou při úvaze o pravomoci soudu rozhodné, protože neměly vliv na její právo na vzdělání.

[19] Udělením důtky ředitele školy nebylo zasaženo ani do žádného jiného veřejného subjektivního práva stěžovatelky. Proč toto opatření ředitele nepředstavuje žádný zásah do veřejných subjektivních práv, vyložil v naříkaném usnesení přehledně a bezchybně již krajský soud, když uvedl, že opatření uvedená v § 17 odst. 3 školské vyhlášky jsou opatřeními, 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 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. Nejvyšší správní soud se s jeho úvahami ztotožňuje a znovu zdůrazňuje, že důtka ředitele školy vskutku nemá žádné právní důsledky pro žáka či studenta. Ani námitky v kasační stížnosti obsažené nemohou na uvedeném závěru, jenž je pro posouzení projednatelnosti věci soudem rozhodující, ničeho změnit.

[20] Krajský soud žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu odmítl též proto, že nebylo vedeno správní řízení a nemohly tak být vyčerpány prostředky ochrany ve správním řízení, což je podmínkou projednatelnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Proti tomuto závěru stěžovatelka žádné kasační námitky nevznesla.

[21] Pouhá argumentace, že rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy je autoritativní, a proto je rozhodnutím správního orgánu, nemůže vyvrátit správnost úvah krajského soudu. Krajský soud přehledně vyložil, proč rozhodnutí o udělení důtky ředitele školy nenaplnňuje znaky správního rozhodnutí, o němž by bylo vedeno správní řízení, a proč nelze shledat povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka se v soudním řízení správním domáhala ochrany proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., byť nedošlo ke zkrácení jejího veřejného subjektivního práva; krajský soud proto správně vyhodnotil, že nemá pravomoc ve věci rozhodnout a žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaným v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly, a proto jim soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 6. srpna 2019

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu