



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **obec Dolní Břežany**, se sídlem 5. května 78, Dolní Břežany, zastoupená Mgr. Veronikou Zelenkovou, advokátkou se sídlem Velehradská 88/1, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **nezl. T. M.**, zast. zák. zást. L. B., ve věci žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 7. 2019, č. j. 074308/2019/KUSK, č. j. 074308/2019/KUSK/01 a č. j. 074308/2019/KUSK/02, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2019, č. j. 54 A 58/2019 - 116,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 3400 Kč k rukám její zástupkyně Mgr. Veroniky Zelenkové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedenými rozhodnutími (dále jen „napadená rozhodnutí“) změnil rozhodnutí ředitelky Základní školy a Mateřské školy Dolní Břežany (dále jen „ředitelka školy“) ze dne 30. 4. 2019, a to rozhodnutí č. j. 205-093/2019 o nepřijetí M. B.,

k základnímu vzdělávání od 1. 9. 2019 (rozhodnutím č. j. 074308/2019/KUSK), rozhodnutí č. j. 205-139/2019 o nepřijetí E. J., k základnímu vzdělávání od 1. 9. 2019 (rozhodnutím č. j. 074308/2019/KUSK/01) a rozhodnutí č. j. 205-133/2019 o nepřijetí T. M., k základnímu vzdělávání od 1. 9. 2019 (rozhodnutím č. j. 074308/2019/KUSK/02) tak, že se shora jmenovaní (dále jen „nezletilí“) přijímají k základnímu vzdělávání do Základní školy a Mateřské školy Dolní Břežany od školního roku 2019/2020.

[2] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 18. 10. 2019, č. j. 54 A 58/2019 - 116 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadená rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, neboť z nich není zřejmé, jakými úvahami se žalovaný řídil při hodnocení podkladů rozhodnutí, podle jakých ustanovení právních předpisů věc posoudil, z jakého důvodu ani jakými úvahami byl veden při jejich výkladu.

II. Kasační stížnost stěžovatele, vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností podanou v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s.ř.s.

[4] Dle stěžovatele nebyla žalobkyně aktivně procesně legitimována k podání žaloby. Krajský soud totiž nerozlišil mezi kapacitou třídy stanovenou zákonem, resp. prováděcím předpisem (§ 23 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb, o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), resp. § 4 vyhlášky 48/2005 Sb.), a kapacitou třídy stanovenou ředitelem školy v rámci školní samosprávy. Krajský soud taktéž nesprávně vyložil neurčitý právní pojem „pečuje o uspokojování potřeby vzdělání“ (§ 35 odst. 2, poslední věta, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)) ve vztahu k právnímu pojmu „škola uskutečňuje vzdělávání podle vzdělávacích programů“ (§ 7 odst. 2 školského zákona). Podle stěžovatele je rozdíl mezi „péčí o potřeby“ a „uskutečňováním vzdělávání“, který stěžovatel spatřuje i v omezení práv a vlivu „pečujícího“ na kvalitu vzdělávání, na rozdíl od „uskutečňujícího vzdělávání“, který má povinnosti a práva ze zákona a je vázán vzdělávacím programem. K přímému dotčení povinnosti obce pečovat o potřebu nemohlo ve správním řízení o přijetí žáků k povinné školní docházce dojít. Ředitel školy je sice jmenován zřizovatelem, ale není jeho zaměstnancem, tak jako ostatní učitelé, poskytování základního vzdělání tak obec jako zřizovatel nemůže, a nesmí nijak ovlivňovat, viz práva zřizovatele upravená v § 178 školského zákona, když tato obecná prohlášení hypotézy je konkretizována dispozicí v písmenech a) a b), kde se stanoví, jakou formou mají být tyto cíle zajištěny, a to pouze a jedinečně zřízením školy nebo zajištěním docházky v jiné škole. Tedy opět zprostředkovaně pomocí jiné právnické osoby - školy. Ustanovení § 164 odst. 1 písmeno b) a c) školského zákona výslovně stanoví, že ředitel školy „odpovídá za to, že škola a školské zařízení poskytuje vzdělávání a školské služby v souladu s tímto zákonem a vzdělávacími programy uvedenými v § 3, a odpovídá za odbornou a pedagogickou úroveň vzdělávání a školských služeb“. Nikoliv obec jako zřizovatel.

[5] Stejně tak se krajský soud vůbec nevypořádal s námitkou stěžovatele ohledně přímého dotčení práv žalobkyně. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 13. 9. 2019,

pokračování

č. j. 48 Af 26/2017 - 49, a Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 5. 2019, č. j. 4 As 114/2019 - 37, uvedl: „Lze jistě stěžovali také přisvědčit, že v konečném důsledku má správa místních poplatků vliv na jeho rozpočet. [...] Stěžovatel v kasační stížnosti správně uvádí, že výsledkem řízení o žalobě týkající se stanovení místního poplatku může být dotčen jeho „majetkový“ zájem. Je nepochybné, že výsledek (správního či soudního) řízení bude mít vliv na výši příjmů plynoucích z místních poplatků do rozpočtu města. Takové dotčení stěžovatelova zájmu na řádné správě a ochraně jeho majetku však přesto nezakládá jeho postavení jako osoby zúčastněné na řízení ve smyslu výše citovaného § 34 odst. 1 s. ř. s. Stále totiž nepůjde o přímé dotčení veřejných subjektivních práv či povinností stěžovatele, nýbrž toliko zprostředkované ovlivnění finančních toků v rámci jeho rozpočtu, s nímž hospodáří jako vykonavatel veřejné správy ve své samostatné působnosti.“ Krajský soud se s touto námitkou vůbec nevypořádal a napadený rozsudek je rozsudkem překvapivým.

[6] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s jeho námitkou, že omezení kapacity třídy pod zákonem stanovenou kapacitu je diskriminačním opatřením v rozporu s právem na základní vzdělání.

[7] Krajský soud taktéž nesprávně vyložil vztah § 23 odst. 4 školského zákona o maximálním počtu žáků ve třídě a „rozhodnutím ředitelky školy o omezení počtu přijímaných žáků prvních tříd“, jako rozhodnutí školské samosprávy, které bylo ředitelkou porušeno přijetím dalších čtyř žáků nad jí stanovenou kapacitou prvních tříd. Povinností školy je přijmout k povinné školní docházce všechny děti splňující očekávané výstupy vzdělávacích oblastí rámcového vzdělávacího programu pro předškolní vzdělávání (§ 3a odst. 5 vyhlášky č. 48/2005 Sb.), pouze s upřednostněním žáků s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu (§ 36 odst. 7 školského zákona), a to až do kapacity určené zákonem (resp. prováděcí vyhláškou – § 4 vyhlášky č. 48/2005 Sb.). Zákonodárce omezuje přijímání žáků k povinné základní docházce pouze maximálním počtem žáků ve třídě, resp. upravuje pouze právo zřizovatele školy (žalobkyně) tuto zákonem vymezenou kapacitu zvýšit. Krajský soud upřednostnění žáků s místem bydliště chybně vyložil jako absolutní zánik práva jiných žáků na přijetí na školu, kterou si vybrali. Rozhodování ředitele školy je upraveno školským zákonem a správním řádem. Oprávnění rozhodnout ředitelem školy o omezení kapacity prvních tříd není zákonem upraveno. Při odhlédnutí od chybějících povinných náležitostí takového rozhodnutí podle správního řádu (viz § 183 odst. 1 školského zákona) jde o rozhodnutí v rámci školní samosprávy. Rozhodnutí ředitelky školy o kapacitě prvních tříd v tomto případě bylo podle stěžovatele stejně překročeno přijetím dalších „spádových“ žáků. Rozhodnutí ředitelky školy není nepřekročitelným vymezením maximálního počtu žáků ve třídě. To je pouze zákonem stanoveno. A přestože byla zákonná kapacita žáků v jednotlivých třídách snížena přijetím žáků s podpurným opatřením, mohla ředitelka školy přeřadit z naplněných dvou tříd 4 žáky, co skončili níže než na 18. místě (viz kritérium pro přijímání č. 2, u těchto dětí nerozhoduje místo bydliště) a jsou přijati a zařazeni v běžné třídě s umístěným žákem s přiznaným podpurným opatřením, do třídy otevřené podle § 17 školského zákona. Těmto žákům bude naopak dopřáno vzdělání v rozsahu vyšším, pro něž se podrobili ověření matematických a jazykových předpokladů. Na jejich místa lze zařadit žáky/osoby zúčastněné. Ve třídě otevřené podle § 17 školského zákona pak bude 22 žáků.

[8] Stěžovatel nesouhlasí, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. O přijetí žáků k povinné školní docházce rozhodoval ve správním řízení, přičemž vycházel z podkladů postoupených ředitelkou školy, nestandardně doplněných e-mailovou zprávou. Z podkladů nesporně vyplývalo: splnění zákonných podmínek pro přijetí žáka, žádost o přijetí, evidenční list dítěte, informovaný souhlas se zpracováním údajů, rozhodnutí o nepřijetí a odvolání; taktéž informace o přijetí žáků s přiznaným podpůrným opatřením. Rozhodoval pouze a jedině o tom, zda žáci splňují podmínky pro přijetí, tedy věk a očekávané výstupy vzdělávacích oblastí rámcového vzdělávacího programu. Dále posuzoval zákonnou kapacitu prvních tříd a školy, jak je zapsána v rejstříku škol. V napadeném rozhodnutí se se všemi těmito zjištěnými skutečnostmi vypořádal. Výslovně uvedl, že „v § 4 odst. 5 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vyhláška č. 48/2005 Sb.) je uvedeno, že nejvyšší počet žáků ve třídě je 30. Dále je v uvedeném právním ustanovení uvedeno, za jakých podmínek lze počet žáků ve třídě snížit. Ředitelka školy ke snížení počtu žáků ve třídě žádné relevantní podklady ve spisové dokumentaci nedoložila.“ Tím se vypořádal přezkoumatelně se zákonnou kapacitou, která jako jediná omezuje přijetí dětí. Ohledně počtu přijímaných žáků nebylo nutno se počtem přijímaných žáků s přiznaným podpůrným opatřením zabývat, neboť ani jejich přijetím nebylo dosaženo kapacity stanovené zákonem nebo prováděcím předpisem. Do zákonné kapacity prvních tříd zůstala rezerva dvanácti, resp. osmi žáků. Stěžovatel posuzoval i to, zda bude dodržena kapacita školy, jak je zapsána v rejstříku škol a školských zařízení, a zjistil, že nebude překročena.

[9] **Žalobkyně** se ztotožňuje se závěry krajského soudu. Žalovaný posuzoval kapacitu prvních tříd mechanicky bez ohledu na stavebnětechnické limity základní školy. Dle žalobkyně jsou i úvahy stěžovatele o zamezení přístupu ke vzdělání zcela liché. Jak plyne ze školského zákona, povinná školní docházka je zajišťována a garantována dětem prostřednictvím spádové školy obce, kde je dětem garantováno právo na přijetí k základnímu vzdělání. Nezletilý se sice může přihlásit do jiné než spádové základní školy, avšak nemá právo na přijetí k povinné školní docházce, je-li předem stanovená kapacita tříd naplněna.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti, tedy tím, zda je napadený rozsudek srozumitelný a zda je v jeho odůvodnění uveden dostatek důvodů podporujících jeho výrok (k nepřezkoumatelnosti viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, nebo ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130). Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, resp. jiná vada řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je ostatně vadou tak závažnou, že se jí soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to stěžovatel sám nenamítal.

pokračování

[13] Kritéria přezkoumatelnosti napadený rozsudek splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Krajský soud vyložil, proč považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. Vycházel též ze správního spisu a informací v něm shromážděných. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, nebylo by v zásadě možné proti němu věcně brojit a s jeho závěry polemizovat, což však stěžovatel činí.

[14] Krajský soud se výslovně zabýval otázkou procesní legitimace žalobkyně v bodech 11 až 16 napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud se s uvedenými závěry zcela ztotožňuje a odkazuje na ně. Stěžovatelem zmíněný rozsudek č. j. 4 As 114/2019 - 37 na nyní posuzovanou věc nedopadá, neboť se týká otázky účasti správního orgánu prvního stupně v soudním řízení. V tomto případě je však v postavení správního orgánu prvního stupně ředitelka školy, nikoliv žalobkyně. Tato dílčí námitka tak není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se taktéž shoduje s krajským soudem, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z něj není patrné, jaké konkrétní úvahy vedly stěžovatele k vyslovenému závěru. Tuto vadu se stěžovatel pokoušel zhojit obsáhlým vyjádřením k žalobě a podrobnou argumentací v kasační stížnosti. To však ničeho nemění na skutečnosti, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť do něj nejsou vtěleny stěžovatelem namítané argumenty a myšlenkové pochody. Pouhé konstatování právní úpravy (viz bod 8 tohoto rozsudku) nelze považovat za řádné odůvodnění. Ani tvrzení, že *„ředitelka školy ke snížení počtu žáků ve třídě žádné relevantní podklady ve spisové dokumentaci nedoložila“*, nevyplývá ze správního spisu. Ze založené elektronické komunikace vyplývá, že ředitelka školy zaslala stěžovateli dokument týkající se stanovení kapacity prvních tříd pro školní rok 2019/2020. Stěžovatel si žádné další podklady nevyžádal, ačkoliv tak učinit mohl. Nedostatky odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k žalobě. Soud vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 51/2003 - 58 a 8 Afs 66/2008 - 71). Úvahy správního orgánu chybějící v odůvodnění rozhodnutí nemůže soud za správní orgán dovozovat ani z obsahu správního spisu (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 1/2010 - 53). Z uvedeného tak lze jednoznačně uzavřít, že napadené rozhodnutí neobstojí a krajský soud nepochybil, když je zrušil a vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[16] Jelikož bylo napadené rozhodnutí zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nezabýval se Nejvyšší správní soud, stejně jako krajský soud, námitkami směřujícími k věcnému posouzení. To by bylo namístě až ve vztahu k přezkoumatelnému správnímu rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 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. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni v řízení o kasační stížnosti náleží náhrada nákladů řízení vůči stěžovateli. Náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tvoří odměna advokáta ve výši 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); dále jen „advokátní tarif“, s přihlédnutím k § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a jeden režijní paušál ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 3400 Kč. Stěžovatel je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení k rukám advokátky Mgr. Veroniky Zelenkové, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[19] Osobě zúčastněné na řízení nebyla v řízení o kasační stížnosti uložena soudem žádná povinnost, natož taková, v souvislosti s níž by jí v řízení vznikly náklady; proto nemá na náhradu svých případných nákladů řízení právo (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. září 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu