



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Ing. L. K.**, zast. Mgr. Janou Vitákovou, advokátkou se sídlem Revoluční 767/25, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2020, č. j. JMK 133463/2020/KUSK, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 18. 2. 2021, č. j. 43 A 5/2021 – 18,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včasnou kasační stížností žalobce jako stěžovatel (dále též „stěžovatel“) napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2020, č. j. JMK 133463/2020/KUSK. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí ředitelky Základní školy Benešov, Dukelská 1818 (dále jen „ZŠ Benešov“) ze dne 1. 9. 2020, č. j. ZSBNDU-1138/2020/3-14/A20, o přijetí k základnímu vzdělávání nezl. K. K., dcery žalobce.

[2] V dané věci ze spisu plyne, že mezi rodiči bylo vedeno soudní řízení o úpravu poměrů nezletilé Kristýny a její sestry pro dobu před rozvodem a po rozvodu rodičů. Usnesením Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 18. 3. 2020, sp. zn. 61 Nc 2519/2019, bylo změněno předchozí předběžné opatření tak, že se nezletilé odevzdávají do péče otce v každém lichém týdnu od středy 18.00 hod. do neděle 18.00 hod. V průběhu řízení o přijetí k základnímu vzdělávání vedeného u ZŠ Benešov, sdělil stěžovatel, že dceru již přihlásil ke školní docházce v Základní škole v Praze 9 – Lehovce (dále jen „ZŠ Praha 9“).

To následně doložil rozhodnutím ze dne 1. 9. 2020 o přijetí dcery k základnímu vzdělávání v ZŠ Praha 9. Na tomto tvrzení a na doložení trvalého pobytu nezletilé také postavil své odvolání proti rozhodnutí ředitelky ZŠ Benešov; dále jím vytkl procesní pochybení. Spis obsahuje usnesení Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 14. 9. 2020, sp. zn. 61 Nc 2519/2019, 28 P a Nc 24/2020, jímž byl mj. za otce udělen souhlas k docházce nezletilé k základnímu vzdělávání pro školní rok 2020-2021 v ZŠ Benešov. Následně ZŠ v Praze 9 rozhodla o ukončení plnění školní docházky nezletilé na této škole. Žalovaný ve svém rozhodnutí označil za podstatná soudní rozhodnutí, zejména nahrazení souhlasu otce se vzděláváním v daném školním roce v ZŠ Benešov.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Žalobou stěžovatel po obsáhlé rekapitulaci poměrů mezi rodiči nezletilé a jimi vedených soudních sporů namítal procesní vady řízení a nezákonnost vydaných správních rozhodnutí. Krajský soud v napadeném usnesení zkoumal nejprve podmínky řízení a dospěl k závěru o žalobcově nedostatku procesní legitimace. Uvedl, že rozhodnutí o právu na vzdělávání nezletilé dcery se žalobce nemohlo přímo dotknout, nebyl účastníkem řízení o jejím právu plynoucím z § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“). S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 202/2018 odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud dále v napadeném usnesení uvedl, že postavení žalobce se mělo promítnout i do správního řízení a že žalovaný neměl postupovat podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ale měl odvolání zamítnout jako nepřipustné podle § 92 správního řádu. Zrušení rozhodnutí žalovaného z těchto důvodů by však bylo přepjatým formalismem, neboť výsledek by byl pro žalobce stejný. Řízením před správním orgánem nemohla být porušena veřejná subjektivní práva žalobce, neboť není jejich nositelem a není rozhodné, že správní orgán se žalobcem jednal. Pouze *obiter dictum* krajský soud poukázal na úpravu záležitostí týkajících se nesouladu rodičů v názoru na vzdělávání dítěte s tím, že k urovnání takových sporů neslouží správní soudnictví. Tomu přísluší pouze ochrana práv dítěte, které je výsledkem řízení dotčeno na svém veřejném právu, přičemž rodiče mohou působit pouze jako jeho zákonní zástupci.

III. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného usnesení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Správní orgány rozhodovaly o školní docházce jeho dcery při vědomí jeho nesouhlasu s tím, aby ji konala v ZŠ Benešov. Zákonní zástupci nezletilé tedy ve správním řízení nejednali ve vzájemném souladu, a proto nemělo být přihlíženo k projevu žádného z nich; ředitelka ZŠ Benešov přitom byla o jeho nesouhlasu informována. Stěžovatel je přesvědčen, že byl správním rozhodnutím zkrácen na svých právech ve smyslu § 65 s. ř. s., a nepovažuje za rozhodné, zda by výsledek soudního přezkumu byl v jeho prospěch či nikoliv.

[5] Stěžovatel byl rozhodnutím soudu vyloučen v záležitosti pro něho významné. Správní řízení je vedle opatrovnického řízení další cestou, kterou lze dosáhnout řešení

školní docházky ve smyslu § 36 odst. 5 školského zákona. Okamžikem přijetí dcery do školy byla jeho práva zasažena, neboť mu byla značně ztížena možnost odvádět dceru do školy a vyzvedávat ji. Nevidí proto důvod, proč by neměl mít postavení účastníka správního řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) nebo odst. 2 správního řádu. Stěžovatel jako rodič, který má dítě v péči po určitou část pracovního týdne, kdy je dcera povinna chodit do školy, je omezen v právu na trávení svého volného času a naopak je mu stanovena povinnost cestovat s dcerou do školy a zpět cca 200 km, a to ještě v čase, kdy plní povinnosti vůči svému zaměstnavateli. Argumentace krajského soudu v napadeném usnesení zcela pomíjí nezákonnost, a tedy nicotnost rozhodnutí o přijetí dcery do ZŠ Benešov; rozhodnutí bylo výsledkem svévole ředitelky školy. V důsledku napadeného soudního rozhodnutí by měl stěžovatel dát výpověď v práci a nejlépe se přestěhovat do Benešova, aby byl schopen zajistit včasný příchod dcery do školy, vyzvednout ji a obstarat přípravu na vyučování. Rozhodnutím ředitelky ZŠ Benešov bylo dotčeno jeho právo na ochranu před zasahováním do soukromého a rodinného života zaručeného mu Listinou základních práv a svobod. Své povinnosti rodiče nemůže řádně plnit, což může mít za následek i trestní postih. Není možné, aby žalovaný i soud přehlíželi nicotnost rozhodnutí ředitelky ZŠ Benešov a vůči žalobci bylo namísto toho argumentováno absencí jeho aktivní věcné legitimace. Proto navrhuje zrušení napadeného usnesení krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ve svém vyjádření odkazuje zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 281/2015, podle něhož rodič není bezprostředně dotčen veřejnoprávním rozhodnutím o školní docházce na výkonu soukromého práva rodiče. Proto se ztotožňuje s napadeným rozhodnutím krajského soudu. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné; rovněž požaduje náhradu nákladů řízení před krajským soudem i před Nejvyšším správním soudem za nezbytné písemné úkony.

[7] Stěžovatel replikoval, že názor žalovaného se opírá o rozsudky Nejvyššího správního soudu, které nejsou na jeho případ přílehlavé. V tamních věcech totiž správnímu orgánu nebyl znám nesouhlas druhého rodiče. Tento aspekt dobré víry správního orgánu v případě jeho dcery není dán. Navíc se tyto rozsudky týkají docházky do mateřské školy, nikoliv do základní školy. Docházka do mateřské školy není spojena s povinností dítěte do ní docházet, a proto se nemusí nijak projevit ve výkonu práv a povinností rodičů. Docházka do základní školy je povinná. Navíc bylo rozhodnutí o přijetí do ZŠ Benešov vydáno v době, kdy již byla přijata ke školní docházce do jiné školy. Přijetím dcery do ZŠ v Benešově stěžovateli vznikla jinak neexistující povinnost vodit svou dceru do ZŠ Benešov, čímž došlo ke zcela zásadnímu zásahu do jeho práv i proto, že nová povinnost uložená mu nezákonným rozhodnutím je pro něj v současné době nerealizovatelná.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

IV.1 Podmínky projednání kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátkou. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[9] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV.2 Posouzení důvodnosti kasačních námitek

[10] Stěžovatel uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jehož naplnění spatřuje v odmítnutí žaloby pro nedostatek aktivní věcné legitimace přesto, že byl napadeným správním rozhodnutím dotčen ve svých právech a byla mu jím rovněž založena určitá povinnost.

[11] Soudy ve správním soudnictví zejména poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. každý, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*“. Aktivní procesní i věcná legitimace k podání žaloby je zde tedy vymezena tvrzením zkrácení na právech napadeným rozhodnutím nebo postupem správního orgánu; přitom se musí jednat o veřejná subjektivní práva a tvrzené dotčení práv musí být myslitelné. Žalobu může podle odst. 2 téhož ustanovení podat i „*účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí*“. I zde se však musí jednat o sféru dotčení na veřejných subjektivních právech. Žalobu pak v případě obou ustanovení je oprávněn podat ten, kdo byl, nebo kdo měl být, účastníkem předchozího správního řízení.

[12] Předmětem správního řízení, které předcházelo podání žaloby, bylo vzdělávání stěžovatelovy nezletilé dcery. Právo na vzdělání je každému zaručeno v čl. 32 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který současně ukládá povinnost školní docházky stanovené zákonem. Podle § 21 odst. 1 písm. a) školského zákona mají mj. žáci právo na vzdělávání a školské služby podle tohoto zákona. Podle § 36 odst. 1 školského zákona je školní docházka ve zde stanoveném rozsahu povinná, přičemž odst. 5 téhož ustanovení určuje, ve které škole má být vykonávána. Povinnosti žáků řádně docházet do školského zařízení a řádně se vzdělávat pak plynou z § 22 odst. 1 školského zákona. Uvedené právo i povinnosti se vztahují přímo na žáka. Zákonný zástupce žáka je podle § 36 odst. 4 školského zákona povinen přihlásit žáka k zápisu k povinné školní docházce a podle § 22 odst. 3 písm. a) téhož zákona je povinen zajistit řádnou docházku dítěte do školského zařízení, přičemž nesplnění těchto povinností je přestupkem podle § 182a odst. 1 písm. a) školského zákona. Tyto povinnosti jsou vyjádřením rodičovské zodpovědnosti upravené v § 858 občanského zákoníku, jejíž součástí je zajišťování vzdělávání dítěte (k tomu srovnej Školský zákon, Komentář, Filip Rigel a spol., C. H. Beck 2014, s. 106 – 112).

[13] Právo na vzdělávání a povinnost se vzdělávat v míře stanovené zákonem tedy přísluší pouze dítěti. Žádost o přijetí k základnímu vzdělávání podává nezletilé dítě a o jeho právech a povinnostech je v řízení rozhodováno. Rozhodnutím se dítěti určuje právo a povinnost se vzdělávat v konkrétním školském zařízení. Účastníkem takového řízení je podle § 27 odst. 1 správního řízení právě toto nezletilé dítě. Rodiče dítěte mají postavení

zákonného zástupce (§ 892 občanského zákoníku, § 31 správního řádu). V daném případě také rozhodnutí vydané ředitelkou ZŠ Benešov správně směřuje vůči nezletilé dceři stěžovatele, přičemž rodiče označuje za její zákonné zástupce. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by měl mít postavení účastníka správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení vyžaduje existenci přímého dotčení na právech. Tím není „právo na využívání volného času“ podle vlastního uvážení otce dítěte ani způsob, jakým se zákonný zástupce hodlá podílet na doprovázení dítěte do školy či na jeho přípravě na vyučování. Pokud by přímé dotčení na právech bylo vykládáno tak široce, jak požaduje stěžovatel, *ad absurdum* by se úcastenství mohl domáhat každý, jemuž skutečnost, že dítě bude chodit do školy v Benešově, a ne v Praze 9, mohla způsobovat obtíže, například komplikovat styk s dítětem (prarodiče a další příbuzní, eventuelně sourozenci apod.). Přímé dotčení by v takto širokém pojetí splynulo s pouhým zájmem, který úcastenství ve správním řízení nezakládá (k tomu srovnej např. rozsudek tohoto soudu ze dne 6. 10. 2010, č. j. 3 As 10/2010 -944, k dotčení ekonomických zájmů). Právo rodičů na výchovu a péči o dítě zaručuje čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, ovšem s tím, že práva rodičů mohou být na základě zákona omezena. Míra omezení výchovy rodičů vůči dětem je rovněž součástí opatrovnického soudnictví.

[14] Pokud krajský soud při posouzení aktivní legitimace stěžovatele k podání žaloby argumentoval rozsudkem tohoto soudu dne 31. 3. 2016, č. j. 4 As 281/2015-32, podle něhož „*(r)odiči nezletilého dítěte nesvědčí samostatné úcastenství ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004 v řízení o přijetí dítěte do mateřské školy dle § 34 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání. Rodič v tomto řízení vystupuje pouze jako zákonný zástupce nezletilého dítěte*“, nejde o rozhodnutí na danou situaci nepřiléhavé jen proto, že se týkalo mateřské školy. V obou případech totiž jde o realizaci práva náležejícího dítěti, bez ohledu na to, že ve vztahu ke školní docházce je toto právo spojeno s povinností základní vzdělávání v zákonném rozsahu absolvovat. Ostatně řízení spojená se školní docházkou jsou obvykle vedena právě dítětem zastoupeným zákonným zástupcem (srovnej např. rozsudek tohoto soudu ze dne 10. 8. 2021, č. j. 6 As 153/2020 – 40).

[15] Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatel v žalobě své dotčení, z něhož dovozuje postavení účastníka řízení, nijak nespecifikoval, a to přesto, že žalovaný, ač o jeho odvolání věcně rozhodl, v odůvodnění svého rozhodnutí jeho úcastenství zpochybnil; přesto jeho kasační argumentaci i v tomto směru považoval za nezbytné vypořádat. Pokud jde o věcné výhrady vůči průběhu správního řízení nebo vůči vydaným rozhodnutím, mohl by se jimi správní soud zabývat jen k žalobě podané nezletilou dcerou zastoupenou zákonným zástupcem. Byla-li žaloba podána zákonným zástupcem za něho osobně, pak je třeba přisvědčit krajskému soudu, že byla podána osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a tedy nebyly splněny podmínky řízení.

[16] Kasační stížnost brojí také proti tomu, že se krajský soud nezabýval zákonností rozhodnutí správních orgánů, ale současně vyslovil, že ač žalovaný postupoval nezákonně, bylo by zrušení jeho rozhodnutí přepjatým formalismem, neboť výsledek odvolacího i žalobního řízení by byl pro stěžovatele stejně nepříznivý. Je pravdou, že krajský soud se v odst. 15 napadeného usnesení vyslovil kriticky k postupu žalovaného, který odvolání věcně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, ač bylo namíste odvolání žalobce zamítnout jako nepřipustné. Mínil-li snad další větu o přepjatém formalismu případného

zrušení rozhodnutí tak, jako by zrušení rozhodnutí žalovaného skutečně zvažoval, byl by takový závěr poněkud nepřesný. Jestliže krajský soud správně neshledal splněními podmínky soudního řízení, je vyloučeno, aby současně o napadeném rozhodnutí jakkoliv věcně rozhodoval. Uvedený odstavec napadeného usnesení může vyvolávat pochybnosti; tato nejjasnost však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu, pro niž by je měl kasační soud zrušit.

[17] Vyslovil-li se krajský soud dále k řešení vztahů mezi spolu nežijícími rodiči a k jejich podílu na výchově a vzdělávání nezletilého dítěte, učinil tak *obiter dictum*. Jde o problematiku, kterou nepřísluší řešit správnímu soudu, ale soudu opatrovnickému. Řízení o přijetí dítěte ke školnímu vzdělávání má nedostatek dohody rodičů reflektovat a jde o stav právem řešitelný. Je však s podivem, že žádný z rodičů, ač každý z nich nezletilou dceru přihlásil do školy v jiném městě, nepodal návrh na úpravu péče o nezletilou, pokud stávající úprava neodpovídala možnosti celotýdenní docházky do školy z jednoho místa a z druhého by byla obtížně dosažitelná (alespoň ze správního spisu ani z užití argumentace nic takového nevyplývá). Stěžovatel tuto obtížnou dosažitelnost školy mimo své bydliště zdůrazňuje ve vztahu k sobě, aniž bere v úvahu dotčení druhého rodiče úpravou opačnou či zájem dítěte. Jak ovšem výše uvedeno, nelze se tím zabývat ve stávajícím soudním řízení.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[18] Z důvodů výše uvedených dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

[19] Stěžovatel nebyl v tomto kasačním řízení úspěšný, proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[20] Žalovaný požadoval náhradu za náklady spojené s písemnými úkony po skončení správního řízení. Nejvyšší správní soud sice v určitých případech nárok na náhradu nákladů řízení přiznává i správnímu orgánu, v daném případě však k tomu neshledal důvod. Vyjádření k žalobě a ke kasační stížnosti podaná správním orgánem, jsou úkony spadající do běžných nákladů tohoto správního orgánu, jehož úkolem je i jím vydaná rozhodnutí obhájit. Mimoto žalovaný požadavek na náhradu nákladů nevyčíslil. Proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů kasačního řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 15. prosince 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu