

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY ČR
118 12 PRAHA 1, KARMELITSKÁ 7

Vážený pan
Ing. Jiří Štěrba
Karmelitská 43
274 01 Sládkov

VÁŠ DOPIS ZNAČKY / ZE DNE

NAŠE ZNAČKA

VYŘIZUJE

PRAHA

MSMT-1858/2013-61 a souvis.

/545

13. března 2013

K žádosti o vyjádření k právnímu názoru Krajského úřadu Ústeckého kraje a žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti u téhož úřadu

Vážený pane Štěrbo,

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) obdrželo dne 13. 12. 2012 Vaši žádost o vyjádření se k právnímu názoru Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „krajský úřad“), který zaujal ve svém rozhodnutí o zamítnutí Vašeho odvolání proti rozhodnutí ředitelky Základní školy s rozšířenou výukou tělesné výchovy, Teplice, Maxe Švabinského 1743, o přestupu Vaší dcery JUD. MGR. VOJTYŠKY. Krajský úřad zamítl Vámi podané odvolání pro opožděnost a současně vyjádřil právní názor, dle něhož rodič není účastníkem správního řízení vedeného ve věci přestupu žáka základní školy na jinou základní školu. Následně jste dne 13. 1. 2013 podal žádost o prošetření způsobu vyřízení stížnosti na pracovníci krajského úřadu Mgr. Miloslavu Sobotkovou, kterou vyřizoval krajský úřad. Svá podání jste doplnil dne 20. 2. 2013 přiložením odpovědi pracovníka odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ohledně účastenství ve správním řízení a dále dne 10. 3. 2013 podáním žádosti o obnovu správního řízení. K Vaším výše uvedeným podáním Vám sdělujeme následující:

I. Přijetí dítěte do základní školy, stejně jako přestup žáka z jedné základní školy na jinou základní školu, probíhá v režimu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tato skutečnost je dána jak povahou vedeného řízení, týkajícího se rozhodování o ústavně zaručeném právu na vzdělání (čl. 33 Listiny základních práv a svobod), tak výslovnou dikcí zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, dle něhož ředitel školy rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy jak v případě přijetí k základnímu vzdělávání podle § 46, tak v případě přestupu žáka podle § 49 odst. 1 (ust. § 165 odst. 2 písm. e) a § 183 odst. 1 školského zákona).

Účastenství ve správním řízení upravují ust. § 27 a § 28 správního řádu, která rozlišují tzv. přímé a vedlejší účastníky řízení. Přímými účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, vedlejšími účastníky jsou další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Přímým

účastníkům rozhodnutí správního orgánu zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti, anebo závazně prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.

Z dikce i účelu právní úpravy je nepochybné, že subjektem práva na vzdělání je dané dítě (srov. též ust. § 21 odst. 1 písm. a) školského zákona, dle kterého mají žáci a studenti právo na vzdělání a školské služby dle tohoto zákona, jakož i soudní judikaturu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Aps 3/2010), které se tak stává přímým účastníkem předmětného správního řízení. **Dle našeho právního názoru však současně platí, že účastníky předmětného řízení jsou i rodiče (resp. zákonní zástupci) dítěte, a to jako osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.** Přestože právo na vzdělání je výlučným právem daného dítěte, resp. žáka, **paralelně existuje i právo rodiče na volbu základní školy, jež nepřímě zakotvuje školský zákon, výslovně pak řada dokumentů mezinárodní povahy.** Podle ust. § 36 odst. 5 školského zákona platí, že žák plní povinnou školní docházku ve spádové škole, ***pokud zákonný zástupce nezvolí pro žáka jinou základní školu.*** Všeobecná deklarace lidských práv zakotvuje ve svém článku 26 nejen právo na vzdělání, ale výslovně též ***přednostní právo rodičů volit druh vzdělání pro své děti.*** Z právně závazných mezinárodních dokumentů je třeba uvést zejména Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech vyhlášený pod č. 120/1976 Sb., který právo na svobodnou volbu školy zdůrazňuje i ve vztahu k těm školám a institucím, které nejsou zřizovány státem nebo jiným nositelem veřejné moci. V článku 13 odst. 3 se smluvní státy zavázaly ***respektovat svobodu rodičů, případně poručníků, zvolit pro jejich děti jiné školy než ty, které byly zřízeny veřejnými orgány,*** a zajišťovat náboženskou a morální výchovu jejich dětí ve shodě s jejich vlastním přesvědčením. Obdobný závazek je vyjádřen i v Listině základních práv Evropské unie, dle jejíhož článku 14 odst. 3 je ***právem rodičů zajišťovat výchovu a vzdělání svých dětí ve shodě s jejich vlastním náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením.***

Opomenout nelze ani druhou stránku rodičovské zodpovědnosti, a totiž **povinnost zákonného zástupce přihlásit dítě k povinné školní docházce** (ust. § 36 odst. 4 školského zákona). **Rozhodnutí správního orgánu (ředitele základní školy) o přijetí dítěte k základnímu vzdělávání, resp. o přestupu žáka do jiné základní školy, tak odráží nejen právo rodiče na volbu základní školy, ale též splnění rodičovské přihlašovací povinnosti,** která je „pod dohledem“ jak přestupkového, tak trestního práva (ust. § 31 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ust. § 201 trestního zákoníku). V tomto směru se tedy přijetí k základnímu vzdělávání, resp. přestup žáka na jinou základní školu, dotýká práv a povinností samotného rodiče, nikoli jen jeho dítěte.

II. Nositeli rodičovské zodpovědnosti jsou zásadně oba rodiče (ust. § 31 a násl. zákona č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů). Nesezdanost rodičů, rozvod rodičů, svěření dítěte do péče jednoho z rodičů ani střídavá péče obou rodičů nemá bez dalšího vliv na rodičovskou zodpovědnost rodičů, kteří oba nadále zůstávají jejich nositeli v plném rozsahu. Oba proto nadále souhlasně rozhodují o všech záležitostech týkajících se společného dítěte, přičemž **nedohodnou-li se o podstatných z nich, musí se obrátit na soud.** Soud v takovém případě posoudí zájmy nezletilého dítěte a rozhodne, čímž v dané záležitosti souhlas jednoho z rodičů nahradí (ust. § 49 zákona o rodině).

Za podstatnou záležitost při výkonu rodičovské zodpovědnosti je třeba považovat i výběr školy, kde dítě bude plnit svou povinnou školní docházku. Rodiče by se tak měli o této záležitosti nejprve dohodnout (resp. není-li dohoda možná, obrátit se v souladu s výše

uvedeným na soud), a až následně podat žádost o přijetí (či o přestup) do zvolené základní školy.

Samu žádost však podává (resp. stačí, že podá) již pouze jeden z rodičů. Podání žádosti o přijetí / přestup je úkonem zákonného zástupce, nikoli obou zákonných zástupců, přičemž je nutno předpokládat onu předchozí vzájemnou dohodu, kterou navenek projeví již pouze jeden z nich.

Podá-li žádost pouze jeden z rodičů dítěte, je účastníkem předmětného správního řízení i druhý z rodičů, který má stejná procesní práva jako rodič – žadatel. Jako takový musí být správním orgánem (ředitelem školy) uvědomen o zahájení správního řízení (ust. § 47 správního řádu), přičemž nesouhlasí-li s postupem (žádostí) prvního rodiče, má právo vyjádřit svou odchylnou vůli. Pokud se tak stane, ředitel školy učiní to, co měli učinit rodiče ještě před samotným podáním žádosti, tj. v souladu s ust. § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení přeruší a odkáže rodiče na soud ve smyslu citovaného ust. § 49 zákona o rodině.

Nejedná-li ředitel školy s druhým rodičem jako s účastníkem řízení, rozhodnutí o přijetí / přestupu dítěte do základní školy je pro pominutí účastníka řízení nejen v rozporu s právními předpisy, ale nemůže nabýt právní moci, resp. může, ale pouze za určitých – ztížených – podmínek.

III. V návaznosti na uvedená obecná východiska je třeba v konkrétním případě uvést: rozhodnutí krajského úřadu, připojené k předmětným podáním, vyjadřuje ve svém odůvodnění stanovisko, dle něhož rodič není účastníkem správního řízení vedeného o přestupu žáka z jedné základní školy na jinou základní školu (ust. § 49 odst. 1 školského zákona). **Toto stanovisko neodpovídá právnímu výkladu MŠMT, neboť rodiče (zákonní zástupci) dítěte jsou dalšími dotčenými osobami, které jsou rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech (tj. tzv. vedlejšími účastníky řízení).** Je však třeba uvést, že tento právní názor nebyl důvodem zamítnutí podaného odvolání. **MŠMT musí přisvědčit výroku předmětného rozhodnutí krajského úřadu, dle něhož bylo podané odvolání zamítnuto dle ust. § 92 odst. 1 správního řádu pro opožděnost.** Dle ust. § 84 odst. 1 správního řádu platí, že osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, **nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout.** Vyplývá-li z předložených podkladů, že rozhodnutí ředitelky o přestupu bylo vydáno v srpnu 2011, resp. dle dikce předmětného rozhodnutí krajského úřadu „nabylo právní moci 11. 9. 2011“, je nutno konstatovat uplynutí citované objektivní jednoroční lhůty, ve které byl rodič, jako účastník řízení, kterému rozhodnutí nebylo oznámeno, oprávněn podat proti rozhodnutí ředitelky o přestupu dítěte odvolání. Potom platí, že **marným uplynutím této lhůty nabývá předmětné rozhodnutí o přestupu právní moci.** Uvedeným dává správní řád přednost právům přímých účastníků, kteří byli v dobré víře ohledně právní moci předmětného rozhodnutí, a nastoluje právní jistotu v dotčených vztazích. MŠMT proto po posouzení věci neshledalo naplnění podmínek pro zahájení přezkumného řízení z moci úřední proti druhoinstančnímu rozhodnutí krajského úřadu, neboť soulad rozhodnutí s právními předpisy je nutno posuzovat z hlediska jeho výroku, nikoli z hlediska právních úvah vyjádřených v jeho odůvodnění (pokud svůj odraz ve výroku daného rozhodnutí nemají).

IV. Ve svém podání doručeném na MŠMT dne 13. 1. 2013 žádáte (také), aby rozhodnutí ředitelky základní školy bylo pro rozpor se zákonem zrušeno. MŠMT jako nadřízený orgán krajského úřadu přezkoumává z moci úřední pravomocná rozhodnutí v případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy (ust. § 94 odst. 1). V přezkumném řízení, v němž je přezkoumáváno rozhodnutí odvolacího správního orgánu, lze přezkoumat i rozhodnutí vydané správním orgánem prvního stupně (ust. § 95 odst. 3). **MŠMT však nemá pravomoc k samostatnému přezkumu rozhodnutí orgánu prvního stupně (rozhodnutí ředitelky základní školy o přestupu), tato pravomoc náleží bezprostředně nadřízenému orgánu, tj. krajskému úřadu.** Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze však vydat nejdéle do 2 měsíců od dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.

V. Přes výše uvedený závěr považujeme za vhodné doplnit k meritu řešené věci, že pochybnost o rozporu rozhodnutí s právními předpisy, resp. i samotný rozpor následně v řízení prokázaný, nevede bez dalšího ke zrušení pravomocného rozhodnutí (zde ředitelky základní školy o přestupu). Podle ust. § 94 odst. 4 správního řádu platí, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví. V tomto směru jde primárně o práva daného dítěte - žákyně základní školy, která nabyla práva z předmětného rozhodnutí v dobré víře a plní podle něj svou povinnou školní docházku. Obdobné principy platí i pro obnovu řízení (ust. § 100 odst. 5 správního řádu). Příslušný správní orgán je povinen daný zájem, resp. újmu, uvážit, a se zřetelem k němu v daném případě rozhodnout.

VI. Ve vztahu k Vaší žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti na pracovníci krajského úřadu je do značné míry určující výše uvedený zákonný postup. Vaší stížnost ze dne 13. 12. 2012 vyřídil krajský úřad dne 20. 12. 2012, resp. souběžně s tím dne 18. 12. 2012 vydáním opravného usnesení dle ust. § 90 správního řádu, tedy v zákonné lhůtě (ust. § 175 odst. 5 správního řádu). K bodu 3. Vaší stížnosti (výklad zákona vyřizující úřední osobou) zopakoval svůj právní názor uvedený v odůvodnění svého rozhodnutí. Postup správního orgánu vedoucí k vydání závazného rozhodnutí ve věci je přezkoumatelný v linii řádných a mimořádných opravných prostředků. **Stížnostní právo je ve smyslu ust. § 175 správního řádu dáno pouze ve chvíli, neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany (výslovně též ust. § 175 odst. 1). Na základě podané stížnosti se proto nelze domáhat změny či zrušení rozhodnutí správního orgánu, čehož lze dosáhnout pouze na základě opravných prostředků.** Podmínky pro zahájení přezkumného řízení ze strany MŠMT naplněny nejsou (viz výše bod III.). **Právní názor vyjádřený ze strany krajského úřadu však MŠMT nesdílí, a své stanovisko ve věci v rámci prošetření Vaší stížnosti proto bezodkladně postupuje krajskému úřadu.** Nečiní tak však v rámci správního (přezkumného) řízení, pro jehož zahájení neshledalo, jak uvedeno výše, podmínek.

VII. Doplnění Vašeho podání ze dne 10. 3. 2013, ve kterém namítáte skutečnosti a důkazy, které existovaly v době původního rozhodnutí a které jste dříve nemohl uvést, bylo posouzeno podle svého obsahu jako žádost o obnovu řízení ve smyslu ust. § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu. Žádost se podává u kteréhokoli správního orgánu, který ve věci rozhodoval (v daném případě ředitelka mateřské školy a krajský úřad), o obnově řízení pak rozhoduje správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni. **Z tohoto důvodu Vaši žádost postupujeme dle ust. § 12 správního řádu krajskému úřadu.**

Vážený pane řediteli, přes vědomí Vaší nelehké situace je třeba uvést, že nápravné prostředky podle správního řádu jsou vedeny zákonnými lhůtami, jejichž charakter je prekluzivní. Současně platí, že MŠMT jako orgán veřejné moci může do řešené věci zasahovat pouze způsobem, který upravují právní předpisy. Doplnění Vaší stížnosti, provedené dne 10. 3. 2013, postupujeme příslušnému krajskému úřadu. Nad rámec tohoto úkonu si dovoluujeme doporučit obrátit se ve smyslu cit. ust. § 49 zákona o rodině na soud, aby rozhodl o podstatné náležitosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti, tj. o volbě základní školy, v níž bude Vaše dcera plnit svou povinnou školní docházku (není-li dohoda rodičů v této věci možná).

S pozdravem

Martina
Pekárková

Digitálně podepsal Martina
Pekárková
DN: c=CZ, cn=Martina Pekárková,
o=Ministerstvo školství, mládeže a
tělovýchovy, ou=Skupina VI,
title=Ředitel odboru,
serialNumber=ICA - 10276954
Datum: 2013.03.13 10:27:10
+01'00'

Mgr. Martina Pekárková
ředitelka odboru legislativy a exekutivního servisu