



16758/2021/KHK



KUKHK-4728/SKZ/2021-4

Krajský úřad Královéhradeckého kraje

VÁŠ DOPIS ZN.: odvolání
ZE DNE: 19. 1. 2021
NAŠE ZNAČKA (č. j.): KUKHK-4728/SKZ/2021-4

VYŘIZUJE: Komárek Aleš Mgr.
ODBOR: Odbor správní a krajský živnostenský úřad
ODDĚLENÍ: vnitřní správy
LINKA | MOBIL: 495817711
E-MAIL: akomarek@kr-kralovehradecky.cz

DATUM: 22. 2. 2021

Počet listů: 4
Počet příloh: 0 / listů: 0
Počet svazků: 0
Sp. znak, sk. režim: 67.1, V/10



společný zmocněnec
Mgr. Karel Lach
Liga lidských práv
Burešova 615/6
602 00 Brno

Rozhodnutí

Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor správní a krajský živnostenský úřad (dále *krajský úřad*), jako věcně a místně příslušný odvolací orgán podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *správní řád*), na základě



obě zastoupení zmocněncem Mgr. Karlem Lachem, Burešova 615/6, 602 00 Brno,

přezkoumal ve společném odvolacím řízení (§ 140 odst. 1 správního řádu) dvě rozhodnutí Městského úřadu Nová Paka, správní odbor (dále *prvostupňový orgán*), vydaná ve společném přestupkovém řízení, a to

rozhodnutí ze dne 4. 1. 2021, sp. zn. MUNP/2019/15003/SO/SJ, č. j. MUNP/2021/84, jimž byl obviněný [redacted] uznán vinným ze spáchání pokračujícího přestupku proti občanskému soužití dle § 7 odst. 1 písm. c) bod 3. zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb. (dále *zákon o některých přestupcích*), kterého se měl dopustit tím, že

- dne 18. 9. 2019 bez předchozího ohlášení neoprávněně vnikl do budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, kam doprovodil svoji dceru,
- dne 26. 9. 2019 v době okolo 7:45 hodin spolu se svojí manželkou [redacted] bez předchozího ohlášení neoprávněně vnikl do budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, kam doprovodil svoji dceru,
- dne 21. 10. 2019 bez předchozího ohlášení neoprávněně vnikl do 1. patra budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, kam doprovodil svoji dceru,
- dne 30. 1. 2020 v době od 7:45 do 7:50 hodin bez předchozího ohlášení neoprávněně vnikl do 1. patra budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, kam doprovodil svoji dceru,

přestože věděl o bezpečnostních opatřeních ředitele Masarykovy základní školy ve Staré Pace, zejména Příloha k č. j. 02/10 – VDŠ ke Školnímu řádu – Příkaz ředitele školy k „Bezpečnosti žáků ve školní budově během pracovního dne“ s účinností od 16. 9. 2019, kterými je zakázán volný pohyb rodičů po škole před začátkem vyučování a v době vyučování je tento pohyb povolen pouze po předchozí dohodě s vyučujícím nebo při placení obědů nebo v mimořádných případech, kdy se taková návštěva hlásí v kanceláři školy, toto nerespektoval,

tedy měl úmyslně spáchat přešupek proti občanskému soužití (*pozn. obviněný měl úmyslně narušit občanské soužití tak, že se vůči jinému dopustil schválnosti*),

za což mu byl uložen správní trest pokuty ve výši 2.000,- Kč a byla mu uložena povinnost nahradit náklady řízení v částce 1.000,- Kč,

a dále rozhodnutí ze dne 4. 1. 2021, sp. zn. MUNP/2019/15003/SO/SJ, č. j. MUNP/2021/105, jímž byla obviněná [redacted] uznána vinnou ze spáchání pokračujícího přešupku proti občanskému soužití dle § 7 odst. 1 písm. c) bod 3. zákona o některých přešupcích, kterého se měla dopustit tím, že

– dne 25. 9. 2019 přes zákaz ráno před vyučováním doprovodila dceru do 1. patra budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, ačkoliv o tomto předem nikoho neinformovala,

– dne 26. 9. 2019 v době okolo 7:45 hodin spolu se svým manželem [redacted] bez předchozího ohlášení neoprávněně vnikla do budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, kam doprovodila svoji dceru,

– dne 2. 10. 2019 bez předchozího ohlášení neoprávněně vnikla do 1. patra budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, kam doprovodila svoji dceru,

– dne 23. 10. 2019 v 7:10 hodin přes zákaz ráno před vyučováním přišla sama do budovy Masarykovy základní školy ve Staré Pace, aniž by byla objednána,

– dne 25. 10. 2019 v 7:50 hodin přes zákaz a bez vědomí personálu školy vstoupila až do budovy školy a následně do třídy,

přestože věděla o bezpečnostních opatřeních ředitele Masarykovy základní školy ve Staré Pace, zejména Příloha k č. j. :02/10 – VDŠ ke Školnímu řádu – Příkaz ředitele školy k „Bezpečnosti žáků ve školní budově během pracovního dne“ s účinností od 16. 9. 2019, kterými je zakázán volný pohyb rodičů po škole před začátkem vyučování a v době vyučování je tento pohyb povolen pouze po předchozí dohodě s vyučujícím nebo při placení obědů nebo v mimořádných případech, kdy se taková návštěva hlásí v kanceláři školy, toto nerespektovala,

tedy měla úmyslně spáchat přešupek proti občanskému soužití (*pozn. obviněná měla úmyslně narušit občanské soužití tak, že se vůči jinému dopustila schválnosti*),

za což jí byl uložen správní trest pokuty ve výši 2.000,- Kč a byla jí uložena povinnost nahradit náklady řízení v částce 1.000,- Kč,

a rozhodl takto:

podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu se obě napadená rozhodnutí č. j. MUNP/2021/84 a č. j. MUNP/2021/105 r u š í a řízení o přešupcích obou obviněných, vedené prvostupňovým orgánem pod sp. zn. MUNP/2019/15003/SO/SJ se z a s t a v u j e.

Odůvodnění:

I.

Krajskému úřadu bylo předloženo společné odvolání obviněných [redacted], sepsané jejich společným zmocněncem Mgr. Karlem Lachem, proti shora popsaným dvěma rozhodnutím prvostupňového orgánu, kdy rozhodnutí č. j. MUNP/2021/84 se týká obviněného

██████████ a rozhodnutí č. j. MUNP/2021/105 se týká obviněné ██████████. Obvinění se měli shora popsaným jednáním, dílem každý sám a dílem ve spolupachatelství (vstup do školy dne 26. 9. 2019), dopustit pokračujícího přestupku proti občanskému soužití dle § 7 odst. 1 písm. c) bod 3. zákona o některých přestupcích. Byť to není ve výrokových částech žádného z rozhodnutí výslovně uvedeno, je zřejmé, že přestupky měly být spáchány tak, že obvinění se měli dopouštět schválnosti coby způsobu narušení občanského soužití. Každému z obviněných byla uložena jako správní trest pokuta ve výši 2.000,- Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1.000,- Kč.

Prvostupňový orgán vedl ve věci obou obviněných společné přestupkové řízení. Ve společném řízení se podle § 140 odst. 7 správního řádu vydává společné rozhodnutí a v dané věci nebyl důvod se od tohoto postupu odchýlit.

Základní podmínkou pro přezkoumání napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem postupem podle § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále ZOP) je přípustnost a včasnost podaného odvolání. Podle § 83 odst. 1 správního řádu odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Napadené rozhodnutí bylo obviněnému ██████████ doručeno do datové schránky dne 5. 1. 2021, stejně jako obviněné ██████████. Lhůta pro odvolání tak oběma obviněným začala běžet dne 6. 1. 2021 a skončila dne 20. 1. 2021. Obvinění předložili prvostupňovému orgánu své odvolání dne 19. 1. 2021, tedy včas.

K přípustnosti odvolání lze uvést, že podle ust. § 96 odst. 1 písm. a) ZOP proti rozhodnutí, kterým byla vyslovena vina, se může odvolat obviněný v plném rozsahu. Každý z obviněných vystupuje v řízení jako účastník sám za sebe, byť si zvolili společného zmocněnce. Obviněný ██████████ se tak nemůže odvolat proti výroku týkajícího se obviněné ██████████ a naopak. Třebaže odvolání bylo podáno společným zmocněncem obviněných jako jeden dokument, z jeho obsahu je zřejmé, že obvinění napadají vždy jen to rozhodnutí prvostupňového orgánu, které se jich samotných dotýká. Krajský úřad tedy shledal odvolání obou obviněných přípustnými a po spojení odvolacích řízení postupem dle § 140 odst. 1 správního řádu podaná odvolání projednal ve společném řízení.

Pokud v následujícím textu není uvedeno jinak, vztahují se závěry krajského úřadu na obě napadená rozhodnutí.

II.

Obvinění nesouhlasí s právním posouzením věci prvostupňovým orgánem. Podle jejich názoru nebyly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití, zejména objektivní stránka přestupku. Prvostupňový orgán měl při posouzení věci opomenout princip nejlepšího zájmu dítěte a zasáhnout tak do práv obviněných na soukromý a rodinný život a do práva na péči a výchovu o děti. Výhrady obviněných se týkají i přesvědčivosti odůvodnění.

Důvodem, proč dceru doprovázeli až do třídy, byla šikana jejich dítěte. Šikanu měla potvrdit Policie ČR, kdy obvinění odkazují na vyrozumění č. j. KRPH-3/ČJ-2019-050414-MH ze dne 10. 5. 2019, kde je konstatováno nevhodné chování spolužáků vůči jejich dceři, a na vyrozumění České školní inspekce (dále ČŠI) ze dne 12. 1. 2021 o vyřízení stížnosti obviněných, kde je konstatováno, že udělení výchovných opatření jejich dcerám ze strany školy bylo neopodstatněné a stížnost shledána důvodnou.

Obvinění nerozporují fakt, že do školy v rozhodné době vstupovali. Hájí se tím, že ve škole nikomu neškodili, mají za to, že nenarušovali výuku, nikoho neohrožovali. Připomínají konflikt s třídní učitelkou S. Stuchlíkovou, která si na jejich dceru „zasedla“, kdy vzájemné neshody vyústily v podání shora uvedené stížnosti k ČŠI. Poukazují také na neshody s ředitelem školy P. Antošem, který proti obviněným zorganizoval petici dalších rodičů, kdy petici obdržel i starosta Staré Paky. Své návštěvy ve škole nepovažují obvinění za společensky škodlivé, naopak za žádoucí. Vzhledem k poměrům panujícím ve škole chtěli chránit své dcery. Materiální znak přestupku tak podle nich nebyl naplněn.

Obvinění namítají, že změna školního řádu, kterou ředitel Antoš přísněji reguloval pohyb rodičů dětí ve školní budově, nemá oporu v zákoně. Do školy navíc mohli pro oběd chodit cizí strážníci, a to ředitel za bezpečnostní riziko nepovažoval.

Ve svém odvolání dále obvinění operují s ideou „nejlepšího zájmu dítěte“ ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte. Neměli být potrestáni za jednání, které bylo v jejich očích ve prospěch dcer. Jako rodiče mají právo na kontakt s dítětem.

III.

Krajský úřad po přezkoumání spisového materiálu zjistil, že proti obviněné [REDAKCE] bylo dne 6. 1. 2020 zahájeno řízení doručením oznámení ze dne 18. 12. 2019 (viz doručenka). Předmětem obvinění bylo jednání, záležející v úmyslném a opakovaném nerespektování nařízení o pohybu osob v prostorách Masarykovy základní školy ve Staré Pace, a to v období mezi 25. 9. 2019 a 16. 10. 2019. Formulace popisu skutku nasvědčuje tomu, že obviněná se měla jednání dopustit ve spolupachatelství se svým manželem [REDAKCE] obviněným z téhož jednání.

Obviněnému [REDAKCE] bylo oznámení o zahájení řízení totožného obsahu doručeno dne 6. 1. 2020, a to fikcí dle § 24 odst. 1 správního řádu, když obviněný si uloženou zásilku v úložní době nevyzvedl a podle poznámky na doručence mu bylo zanecháno poučení o následcích nevyzvednutí si písemnosti. Současně s oznámením o zahájení řízení byli oba obvinění předvoláni k ústnímu jednání nařízenému na den 12. 2. 2020.

Prvostupňový orgán následně obdržel dne 4. 2. 2020 od Policie ČR další oznámení přestupku, kdy [REDAKCE] byl podezřelý z toho, že se schválně pohyboval v prostorách základní školy ve Staré Pace v Revoluční ul., a to dne 30. 1. 2020. Prvostupňový orgán na to reagoval tak, že do spisu dne 5. 2. 2020 poznamenal usnesení č. j. 1800/2020, kterým sloučil spisový materiál vedený k osobě obviněného [REDAKCE] pod poř. č. 168/2019 a 10/2020 s tím, že nadále budou všechna oznámená přestupková jednání obviněného vedena pod poř. č. 168/2019, a to ve společném řízení dle § 88 odst. 1 ZOP. O tomto postupu obviněného [REDAKCE] nevyrozuměl.

Vstup do školy dne 30. 1. 2020 měl obviněný [REDAKCE] realizovat až poté, co bylo 6. 1. 2020 zahájeno řízení o dřívějších dílčích útocích pokračujícího přestupku z období 25. 9. – 16. 10. 2019. Podle § 88 odst. 3 ZOP, který je speciální k ustanovení § 140 správního řádu o společném řízení, platí, že ve společném řízení se neprojednává přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.

Pokračující přestupek je z procesního hlediska ukončen zahájením řízení. Jednání pachatele, ke kterému dojde po doručení oznámení o zahájení řízení, je již samostatným skutkem (srovnej § 12 odst. 11 trestního řádu, podle kterého pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek; k rozdílnému chápání pokračování v přestupku v procesně právním a v hmotně právním smyslu viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 3 Tdo 781/2011 [ASPI ID: JUD209807CZ]). Není tedy možné takový pozdější skutek zahrnout mezi dřívější dílčí útoky pokračujícího přestupku, jak to učinil prvostupňový orgán v napadeném rozhodnutí č. j. MUNP/2021/84. Krajský úřad je navíc toho názoru, že jednání ze dne 30. 1. 2020 je časově natolik vzdálené poslednímu dřívějšímu vstupu obviněného [REDAKCE] do školy v říjnu 2019, že již nelze hovořit o blízké časové souvislosti s dílčími útoky z podzimu 2019. V případě vstupu do školy z 30. 1. 2020 se tedy o pokračování v přestupku nejedná ani z hlediska hmotného práva (§ 7 ZOP).

O skutku ze dne 30. 1. 2020 bylo zapotřebí vést a zahájit samostatné řízení, a to postupem dle § 78 odst. 2 ZOP, tj. doručit obviněnému oznámení o zahájení nového řízení o dalším přestupku. Pro realizaci práva na účinnou obhajobu je nutné, aby obviněný věděl, z čeho všeho je obviněn (byl podrobně seznámen s důvody obvinění proti němu). Nelze rozhodovat o skutku, pro který vůbec nebylo zahájeno řízení. Vadný procesní postup prvostupňového orgánu nutně vede k nezákonnosti rozhodnutí č. j. MUNP/2021/84.

K dovršení všeho, napadeným rozhodnutím byl obviněný [REDAKCE] uznán vinným i z dílčích útoků pokračujícího přestupku ze dne 18. 9. 2019 a 21. 10. 2019, o nichž se správní orgán dozvěděl až v průběhu dokazování při ústním jednání, kterého se obviněný nezúčastnil. Je vyloučené, aby obviněný byl uznán vinným z jednání, o němž se teprve z rozhodnutí dozvídá, že je pro něj (též) stíhán. Prvostupňový orgán správně vyhodnotil jednání z 18. 9. a 21. 10. 2019 jako dílčí útoky již stíhaného pokračujícího přestupku (jeden skutek). Obviněného však žádným způsobem nevyrozuměl o upřesnění popisu skutku a závažným způsobem tak zasáhl do práva na obhajobu.

Obdobně postupoval prvostupňový orgán ve vztahu k obviněné [REDAKCE]. Řízení bylo zahájeno pro skutek časově vymezený intervalem 25. 9. – 16. 10. 2019. V tomto rozsahu věc projednal při ústním jednání, kterého se obviněná neúčastnila. V napadeném rozhodnutí však uznal obviněnou [REDAKCE] vinnou i z dílčích útoků ze dne 23. 10. 2019 a ze dne 25. 10. 2019. Obviněná neměla příležitost hájit se proti obvinění z dalších dílčích útoků pokračujícího přestupku. Toho bylo možné dosáhnout tím, že by obviněnou prvostupňový orgán vyrozuměl o upřesnění popisu stíhaného skutku nově zahrnující i dílčí útoky z 23. a 25. 10. 2019 a obviněné poskytl čas k přípravě obhajoby včetně poučení o právu žádat nařízení nového ústního jednání. Jelikož obviněná nebyla podrobně seznámena se všemi důvody vznesených obvinění, je i rozhodnutí č. j. MUNP/2021/105 nezákonné.

Uvedenou vadu nemůže zhojit ani dosti neurčité vyrozumění ze dne 15. 12. 2020, č. j. MUNP/2020/20089, které prvostupňový orgán zaslal obviněným. Ve vyrozumění je poučil o možnosti prostudovat správní spis a navrhnout doplnění dokazování (pozn. odkaz na § 38 správního řádu a poučení o rozsahu práva nahlížet do spisu ubírá procesnímu úkonu na srozumitelnosti, obviněným však muselo být zřejmé, že prvostupňový orgán je připraven vydat rozhodnutí a poskytuje jim prostor pro návrhy na doplnění dokazování). Jednání obviněných je ve vyrozumění shrnuto slovy „v průběhu roku 2019 a 2020 opakovaně úmyslně nerespektovali nařízení ředitele školy o volném pohybu osob v budově“. Na konci řízení lze obvykle předpokládat přesnější časové ukotvení přestupků, než jak tomu bylo na jeho počátku.

IV.

Prvostupňový orgán ve věci provedl dokazování, které zahrnovalo ve spise založené listinné materiály, včetně dotčeného školního řádu a příkazu ředitele k bezpečnosti žáků s účinností od 16. 9. 2019. K důkazu byl vyslechnut svědek Antoš (ředitel školy) a svědkyně Stuchlíková (pozn. krajský úřad ověřil, že shoda příjmení tř. učitelky s oprávněnou úřední osobou je věcí náhody a nikoli rodinného vztahu). Sami obvinění nepopírají fakt, že do školy v rozhodných dnech vstupovali (minimálně v období 25. 9. – 16. 10. 2019), a že byli seznámeni se změnou školního řádu, kdy volný pohyb rodičů po škole před začátkem vyučování byl zakázán a v době vyučování byl vstup do školy povolen jen při splnění stanovených podmínek (předchozí dohoda s učitelem, ohlášení návštěvy v kanceláři školy). Nerespektování školního řádu obvinění vysvětlovali různými důvody souvisejícími s péčí o jejich dcery.

Podezření na šikanu dcery obviněných ze strany spolužáků bylo z podnětu obviněné [REDAKCE] na jaře 2019 prověřováno Policií ČR. Ke svému odvolání obvinění nově přiložili vyrozumění policie ze dne 10. 5. 2019, ve kterém je uvedeno, že někteří spolužáci naplnili svým chováním formální znaky přestupku proti občanskému soužití. Policejní orgán však pro absenci materiálního znaku přestupku věc předal k dalšímu opatření řediteli Masarykovy základní školy. Nově předložené vyrozumění policie je částečně v rozporu s tím, co o šikaně na škole uvedl ředitel Antoš, tj. že šikana prokázána nebyla, a to ani šetřením školní inspekce (str. 4 odůvodnění nahoře). Připomenout lze i listinu, kterou obvinění nově přiložili k odvolání, a sice Výsledek šetření stížnosti zn. ČŠIH-24/21-H. Z listiny ze dne 12. 1. 2021 se podává, že dcerám obviněných bylo školou nedůvodně uloženo výchovné opatření z důvodu neomluvené jednodenní absence ze dne 24. 10. 2019. Stížnost obviněných na školu byla vyhodnocena jako důvodná.

Obviněným je třeba přisvědčit v tom, že prvostupňový orgán věc nesprávně právně posoudil. Podle § 5 ZOP je přestupkem společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.

Odpovědnost obviněných za přešůpek nastává tehdy, pokud svým jednáním naplní všechny zákonem stanovené znaky skutkové podstaty.

Objektem stíhaného přešůpku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 písm. c) bod 3. zákona o některých přešůpcích je v obecné rovině zájem společnosti na zachování korektních mezilidských vztahů, blíže pak zájem na tom, aby si lidé netropili naschvály (spory mezi sousedy, v rozvrácené rodině apod.). Přestože z obsahu spisu vyplývá, že mezi personálem školy a obviněnými docházelo k četným sporům, které ústily v podávání trestních oznámení (napadení uklízečky, urážky ředitele, bránění kontaktu s dětmi), **podstatou nyní stíhaného jednání je to, že obvinění měli porušit vnitřní předpis školy – školní řád**. Obvinění nejsou stíháni proto, že např. zahodili školníkovi klíče, úmyslně zamkli jiného v místnosti, poprali se s učitelkou, snědli řediteli oběd, rušili průběh vyučování apod.

Podle § 30 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále *školský zákon*), ředitel školy vydá školní řád. Tímto předpisem upravuje vnitřní poměry ve škole, včetně podrobností k výkonu práv a povinností zákonných zástupců žáků školy (písm. a)), stanoví vnitřní režim školy (písm. b)) a podmínky zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví žáků, včetně ochrany před projevy nepřátelství a násilí (písm. c)). Poruší-li školní řád žáci, následuje postih za disciplinární delikt, podle okolností není vyloučena jejich odpovědnost v jiném právním režimu (přešůpek, provinění).

Poruší-li školní řád rodič, a přitom jeho jednání nemá souvislost se zanedbáváním povinností zákonného zástupce ke vzdělávání dítěte (záškoláctví, kázeňské problémy žáka), ocitá se škola a její ředitel v komplikované situaci. Pravomoci školy vůči zákonným zástupcům dětí se omezují na oblast vzdělávání. Ředitel školy je přitom v konečném důsledku odpovědný za vše, co se ve škole odehrává. Podle § 164 odst. 1 písm. h) školského zákona ředitel odpovídá za zajištění dohledu nad dětmi a nezletilými žáky ve škole a školském zařízení. Je povinností ředitele upravit vnitřní režim školy tak, aby byla zajištěna bezpečnost žáků školy, stejně tak i zaměstnanců, neboť ředitel jako statutární orgán plní úkoly zaměstnavatele. Přitom v podmínkách českého školství zpravidla není v ekonomických možnostech základní školy, aby např. sjednala ostrahu školní budovy bezpečnostní agenturou. Školník má zpravidla i jiné pracovní úkoly, než celou pracovní dobu hlídat dveře a vstupující osoby. Zavedení režimových opatření je tak přijatelnou (i když méně efektivní) alternativou, která může ředitel školy splnit své zákonné povinnosti. Režimová opatření zakotvená ve školním řádu mohou mít různý charakter v závislosti na místních podmínkách, např. kniha návštěv, kamery na vstupu do budovy, elektronický vrátný, bezpečnostní rám aj.

Uvedené závěry podporuje dokument, který v reakci na tragický útok na žáky ve Žďáru nad Sázavou z r. 2014 vydalo Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy (dále MŠMT) dne 20. 2. 2015. Jedná se o Metodické doporučení k bezpečnosti dětí, žáků a studentů ve školách a školských zařízeních – Minimální standard bezpečnosti (dostupné na www.msmt.cz). Tento metodický pokyn nahrazoval a stále nahrazuje neexistující vyhlášku o opatřeních k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví dětí, žáků a studentů ve školách a školských zařízeních, k jejímuž vydání je MŠMT zmocněno ust. § 29 odst. 2 školského zákona.

Ze zmíněného metodického materiálu vyplývají mimo jiné doporučená organizačně-technická opatření. Škola určí a využívá pro vstup žáků, zaměstnanců a cizích osob zpravidla pouze jeden vchod, který je zabezpečen proti vniknutí cizích osob a vstup do něj je kontrolován (monitorován). **Škola vpouští cizí osoby do prostor školy až po ověření účelu jejich vstupu do budovy (doprovod žáka, návštěva pedagoga či ředitele školy apod.). Škola zamezuje nepovolaným osobám přístup do dalších prostor, budov i areálu školy, které nejsou určeny pro poskytování vzdělávání (např. sklepy, pudy, sklady, kotelny apod.).**

Metodické doporučení bylo školám dáno jako minimální standard, který zavazuje ředitele školy s tím, že bezpečnost osob v areálu školy lze zajistit také dalšími, např. technickými prostředky, které jdou nad rámec výše uvedeného (vstup na čipy, turnikety, kamerový systém, elektronický vrátný, alarm s tísňovými tlačítky napojený na dispečink). Podle metodiky však technické

prostředky nemohou plně nahradit dohled prováděný fyzickou osobou, a jde-li o kamerový systém, bere škola před jeho zavedením v úvahu i ochranu soukromí žáků i zaměstnanců školy.

V.

Provedení organizačně-technických opatření se vztahovalo i na školu, kam měli vstupovat obvinění [REDAKCE] a [REDAKCE]. Jelikož však metodický pokyn MŠMT není obecně závazným právním předpisem, samotné obviněné nijak nezavazuje. Vystává pak otázka, na základě jaké právní normy by mělo být stíhané jednání obviněných posouzeno jako protiprávní. Zároveň je třeba posoudit, zda školou vynucovaná režimová opatření, vtělená do školního řádu, nezasáhla do rodičovských práv obviněných.

Podle čl. 32 odst. 4 Listiny péče o děti a jejich výchova je právem rodičů; děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči. Práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona. Podrobnosti stanoví zákon (odst. 6). Podle obecných ustanovení Listiny každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3). Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování (šetření) základních práv a svobod. Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny). Z uvedeného je zřejmé, že ústavním pořádkem chráněné právo obviněných na péči a výchovu o jejich dcery, včetně práva na nepřetržitý kontakt s dítětem, může být omezeno, avšak jen na základě zákona skrze soudní rozhodnutí. V obecnější rovině pak každé omezení rodičovských a jiných základních práv musí mít svůj zákonný podklad.

Školský zákon ani jiný právní předpis neomezuje obviněné v tom smyslu, že by mohli do školy vstupovat jen v určitou hodinu, anebo vůbec, pokud neprokáží účel své návštěvy. Nezakazuje rodičům vstup do školní budovy za účelem návštěvy jejich dětí, doprovodu do třídy, vstup do školy za účelem jednání se zaměstnanci školy o otázkách vzdělávání či sledování výuky. Nepřikazuje rodičům, aby své návštěvy dopředu nahlásili, objednali se apod.

Ustanovení § 30 odst. 1 školského zákona zmocňuje ředitele školy k vydání školního řádu. V něm lze vymezit rozličná pravidla pro vnitřní fungování školy, zejména ta, která mají souvislost se vzděláváním žáků (např. povinnost zákonného zástupce zajistit vyzvednutí dítěte ze školy v případě onemocnění). Zmíněné ustanovení školského zákona není v obsahových náležitostech školního řádu nijak konkrétní, jedná se o blanketní normu, která umožňuje volné přizpůsobení školního řádu místním podmínkám. Za tohoto stavu nelze školní řád (vydaný podle § 30 školského zákona) chápat jako zákonný podklad pro omezení Listinou zaručených rodičovských práv. Zjednodušeně řečeno, odevzdáním dítěte do vzdělávání ve škole neztrácí rodič své postavení, a tím ani práva vyplývající mu přímo z Listiny.

V projednávané věci se pravidla zakotvená ve školním řádu, jež obviněné omezovala ve styku s dcerami v době před vyučováním, dostala do kolize s čl. 32 odst. 4 Listiny. Zákonný podklad pro takové omezení rodičovských práv neexistuje. **Jednání, pro které byli obvinění uznáni vinnými, tak postrádá základní formální znak skutkové podstaty přestupku, kterým je protiprávnost.** Obdobné platí i pro tu část stíhaného jednání, kterého se obvinění měli dopouštět tím, že do školy vstupovali během vyučování bez předchozího objednání či ohlášení se personálu školy.

Za významné krajský úřad považuje skutečnost, že obvinění ve škole nikomu neškodili, nenarušovali výuku a nikoho neohrožovali (opak nebyl prokázán). Jejich přítomnost ve škole se omezovala víceméně na doprovod dcery do třídy, předávání věcí, hledání ztraceného oblečení v šatně, jednání s personálem školy, a to v situaci, kdy existovalo důvodné podezření na šikanu dcery ze strany spolužáků. Obvinění také nesouhlasili s postupem školy při ukládání výchovných opatření jejich dcerám z důvodu neomluvené absence. Obvinění na jednu stranu mohli do školy vstoupit za účelem vyzvednutí oběda, aniž by podléhali shora zmíněné regulaci, na druhou stranu jim byl vstup do školy zapovězen, pokud doprovázeli dceru do třídy před vyučováním.

Reflektovat je třeba i námitku obviněných stran aplikace Úmluvy o právech dětí (vyhlášené pod č. 104/1991 Sb.). Při výkladu právních předpisů je třeba v dané věci akcentovat čl. 3 odst. 1 této Úmluvy, podle kterého zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnyými orgány. Podle čl. 3 odst. 2 Úmluvy je třeba zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž se bere ohled na práva a povinnosti jeho rodičů.

V ustanovení čl. 3 odst. 3 zmíněné Úmluvy je smluvním státům uloženo, aby instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblastech bezpečnosti a ochrany zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru. Samotná snaha školy regulovat pohyb osob v budově byla tedy legitimní s ohledem na práva všech dalších dětí, jež do školy dochází. Použité metody regulace však nepřiměřeně a bez zákonného podkladu zasáhly do rodičovských práv obviněných. Do školy mohly pro oběd chodit jakékoliv cizí osoby, ty se nikde neevidovaly a za bezpečnostní hrozbu je škola nepovažovala.

Charakter vnitřních předpisů školy lze ilustrovat i na starším metodickém pokynu MŠMT k postavení, organizaci a činnosti školních družin, č. j. 17 749/2002-51, ze dne 10. 6. 2002 (www.msmt.cz). V ust. čl. 2 odst. 2 je zde uvedeno, že „ředitel školy stanoví Vnitřní řád školní družiny. Ten určuje pravidla provozu, stanoví režim školní družiny, je závazný pro pedagogické pracovníky a má informativní funkci pro rodiče. Žádné z ustanovení nesmí být v rozporu s obecně platnými právními normami (např. Úmluvou o právech dítěte)“.

VI.

Zrušení napadených rozhodnutí by přicházelo v úvahu už jen pro vytýkané procesní vady. Jelikož však stíhané jednání vůbec nemůže být přestupkem, je nutné řízení o přestupcích obou obviněných zastavit. Proto krajský úřad nepostupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a nevrací věc prvostupňovému orgánu k novému projednání.

Vzhledem k výše uvedenému je nadbytečné přezkoumávat navazující výroky o uloženém správním trestu a povinnosti k náhradě nákladů řízení. Krajský úřad nicméně poukazuje na nedostatečné odůvodnění výroku o správním trestu. Správní orgán nemůže jen stroze konstatovat, že přihlédl k zákonným hlediskům pro ukládání správního trestu. Kritéria uvedená v ustanovení § 37 ZOP a násl., pokud v dané věci přicházejí v úvahu, je třeba poměřit s konkrétními v řízení zjištěnými skutečnostmi. Tak je tomu bezesporu u povahy a závažnosti přestupku, kterou spoluurčuje mimo jiné následek, který svým jednáním obvinění přivodili, druh a míra zavinění, způsob spáchání přestupku, počet jednotlivých dílčích útoků pokračujícího přestupku, okolnosti přitěžující či polehčující demonstrativně uvedené v § 39 a 40 ZOP. Při ukládání správního trestu fyzickým osobám je třeba zjistit a zohlednit jejich osobní a majetkové poměry. Pro případ pasivity obviněných je správní orgán oprávněn tyto poměry stanovit odhadem s přihlédnutím k obsahu spisu.

Závěrem krajský úřad poznamenává, že fungování školy předpokládá i určitou míru spolupráce zákonných zástupců s personálem školy, a tedy i dodržování vnitřních pravidel, byť třeba nejsou právně vynutitelná.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat (§ 91 odst. 1 správního řádu).



Mgr. Štěpánka Blažková
vedoucí oddělení vnitřní správy



na vědomí – Městský úřad Nová Paka, správní odbor, Dukelské nám. 39, 509 24 Nová Paka