



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **O. S. Č. L.**, zastoupené JUDr. Hanou Paulovou, advokátkou se sídlem Dukelská 2325, Česká Lípa, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného – stěžovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, č. j. 9 Ca 222/2004 – 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobkyni **se 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 :

Stěžovatel včas podanou kasační stížností napadl rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 28. 7. 2006 č. j. 9 Ca 222/2004 – 37. Městský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 6. 2004 č. j. 19 815/2004 - 22 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Rozhodnutím žalovaného byl zamítnut rozklad žalobkyně a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 4. 5. 2004 č. j. 18 260/2004 - 22 (dále též „rozhodnutí orgánu I. stupně“).

Rozhodnutím orgánu I. stupně nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o udělení výjimky z počtu žáků v Základní škole S. Č. L.

Městský soud napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) a proto, že skutkový stav, který vzal žalovaný správní orgán za základ

napadeného rozhodnutí nemá oporu ve spisech a vyžaduje zásadní doplnění (§ 76 odst. 1 písm. b) a dále pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.). V odůvodnění mimo jiné uvedl, že považuje za důvodné žalobní námitky vytykající rozhodnutí ministryně školství nedostatečné hodnocení věci v rámci interního pokynu žalovaného a nevypořádání se se všemi námitkami podaného rozkladu.

Zásadní vadu napadeného rozhodnutí městský soud spatřuje ve vlastním právním posouzení věci dle Pokynu ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k udělování výjimek školám podle § 6 zákona č. 29/1984 Sb. ze dne 20. 11. 2003 č. j. 25936/2003 - 22 (dále jen „Pokyn“), kdy podle čl. 2 odst. 7 Pokynu platí, že výjimka bude udělena základní škole podle § 6 odst. 5 zákona č. 29/1984 Sb. (školského zákona) plně organizované, splní-li škola podmínky stanovené pod písm. a) existence plně organizované školy, b) závazek úhrady rozdílů výdajů..., c) organizace tříd v rámci 1 ročníku na druhém stupni, d) demografický vývoj ..., nebo pokud splní podmínku pod písm. e) neexistence jiné školy v okruhu 15 km za současného splnění podmínek pod písm. a) až c). Podmínky pro povolení výjimky stanovené v uvedeném ustanovení Pokynu jsou tedy spojkou „nebo“ stanoveny alternativně tak, že k povolení výjimky postačuje, že buď jsou splněny všechny podmínky pod písm. a) – d) nebo jsou splněny podmínky pod písm. e). V dané věci je z odůvodnění napadeného rozhodnutí shodně jako z rozhodnutí správního orgánu 1. stupně zřejmé, že nepovolení výjimky žalobkyni se opírá o argumentaci, že u žalobkyně nebyly naplněny podmínky dle čl. 2 odst. 7 písm. d) a e). V řízení nebylo dostatečně prokázáno, že nesplňuje alternativní podmínky pro udělení výjimky dle písm. a) až d), které musí platit současně. Podmínky pod písm. a), b), c) jsou u žalobkyně splněny, posouzení výjimky tedy záviselo na náležitém zjištění a zhodnocení okolností pro posouzení podmínky pod písm. d), tedy toho, že pokles žáků je dočasný a nejpozději do 3 let se škola dostane do stavu vymezeného zákonem.

Městský soud dospěl k závěru, že jestliže napadené rozhodnutí vychází z nedostatečně zjištěného a posouzeného stavu věci z hlediska podmínky pro povolení výjimky dle čl. 2 odst. 7 písm. d) Pokynu, nemá závěr žalovaného správního orgánu o tom, že žalobkyně nesplňuje podmínky pro povolení výjimky dle § 6 odst. 5 školského zákona oporu ve spise a nebyl tak učiněn v souladu se zákonem. Soud také shledal, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, když jím byla porušena zásada dvojinstančnosti řízení a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se žalovaný správní orgán náležitě nevypořádal ani s námitkami rozkladu o jiných okolnostech namítaných žalobkyní mimo Pokyn ministryně školství, které měly být zváženy ve smyslu ust. § 6 odst. 5 školského zákona.

Výrok I. a II. rozsudku městského soudu o zrušení rozhodnutí žalovaného a povinnosti žalovaného zaplatit žalobkyni náklady řízení stěžovatel napadl včas kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a pro zmatečnost řízení před soudem.

Stěžovatel k závěru městského soudu uvádí, že nemůže v dalším řízení postupovat podle právního názoru soudu vyjádřeného v rozsudku, neboť dnem 1. 1. 2005 nabyl účinnost zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), kterým byl mj. zrušen zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol a tímto dnem stěžovatel pozbyl zákonné pravomoci udělovat výjimku z počtu žáků v základní škole. Podle § 23 odst. 3 věta druhá zákona č. 561/2004 Sb. může výjimku do 4 žáků z počtu stanoveného prováděcím

právním předpisem povolit zřizovatel školy za předpokladu, že zřizovatel v případě nižšího počtu uhradí zvýšené výdaje na vzdělávací činnost školy (tj. rozdíl mezi krajským normativem určenými výdaji na skutečný počet žáků a skutečnou spotřebou). Od 1. 1. 2005 tak nelze použít ani Pokyn ministryně školství, mládeže a tělovýchovy k udělování výjimek č. j. 25936/2003 - 22, ani jednotlivá rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o udělení či neudělení výjimky pro školní rok 2004/2005 vydaná podle § 6 zákona č. 29/1984 Sb.

Stěžovatel tedy nemůže provést další řízení ve věci rozhodování o výjimkách z počtu žáků, neboť platné právní předpisy mu takové řízení vést neumožňují. V zásadním opomenutí městského soudu posoudit jeho závěry v souladu s platnými právními předpisy spatřuje stěžovatel nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel dále uvádí, že bylo pouze jeho věcí rozhodnout, zda bude o podmínkách „hodných zvláštního zřetele“ rozhodovat případ od případu, nebo zvolí jednotnou úpravu vnitřním předpisem. V zájmu zefektivnění a zprůhlednění rozhodování volil stěžovatel druhý způsob, když vydal pokyn, jímž stěžovatel sledoval objektivizaci hledisek pro rozhodování a upevnění právní jistoty. Tím stěžovatel podal jednoznačný výklad zákonného kritéria „zvláštního zřetele“ a omezil svoji diskreční pravomoc, když sám sebe zavázal k udělení výjimky, budou-li naplněny podmínky stanovené v pokynu.

Stěžovatel rovněž nesouhlasí s názorem soudu, že byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení. Kritéria žádosti o povolení výjimky dle § 6 zákona č. 29/1984 Sb. nebyla věcně posuzována až v rámci řízení o rozkladu, byla samozřejmě posouzena již při rozhodování v prvním stupni, bohužel však nebyla tato skutečnost v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí dostatečně vyjádřena. V rozhodnutí o rozkladu bylo pouze uvedeno, že odůvodnění rozhodnutí prvostupňového neobsahovalo vymezení všech faktických a právních skutečností, které byly podkladem rozhodnutí, a dále neobsahovalo úvahy, kterými byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Tyto nedostatky však neměly v žádném případě vliv na skutkovou podstatu řízení o povolení výjimky z počtu žáků.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž uvádí, že oprávněně nevzal za prokázané, že do tří let od vydání rozhodnutí dojde k výraznému demografickému skoku ve vztahu k předpokládané výstavbě rodinných domků, neboť po 2 letech navštěvovalo ve školním roce 2005/2006 ZŠ S. Č. L. 120 žáků (údaj z webových stránek ZŠ S.), což je o pouhé dva žáky více než na začátku školního roku 2004/2005.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud přiznal této kasační stížnosti odkladný účinek, neboť jednání stěžovatele ve smyslu právního názoru městského soudu by pro stěžovatele znamenalo postup v rozporu s platnými právními předpisy, což lze dle názoru stěžovatele kvalifikovat ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. jako nenahraditelnou újmu stěžovatele. Zároveň se přiznání odkladného účinku kasační stížnosti nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (ustanovení § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně namítá nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.), podle obsahu kasační stížnosti namítá také vadu řízení před městským soudem (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

V zásadním opomenutí městského soudu posoudit jeho závěry v souladu s platnými právními předpisy spatřuje stěžovatel nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud tento tvrzený důvod kasační stížnosti podle obsahu podřadil pod tvrzenou vadu řízení před soudem dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud k tvrzené vadě řízení uvádí:

Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

V posuzované věci dle napadeného rozsudku městského soudu je správní orgán vázán právním názorem městského soudu ohledně zrušení rozhodnutí žalovaného z důvodu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů (nevypořádání se s námitkami rozkladu o jiných okolnostech namítaných žalobkyní mimo Pokyn), dále z důvodu, že skutkový stav, který vzal žalovaný správní orgán za základ napadeného rozhodnutí nemá oporu ve spisech a vyžaduje zásadní doplnění (podmínka pro povolení výjimky dle čl. 2 odst. 7 písm. d/ Pokynu o demografickém vývoji) a dále z důvodu závěru o podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (porušení zásady dvojinstančnosti řízení).

Městský soud napadeným rozsudkem nezavázal stěžovatele postupovat v přímém rozporu s platnými právními předpisy a překročit tak zákonné kompetence stěžovatele.

Otázka posouzení závěrů městského soudu ve vztahu k nové právní úpravě (zákonu č. 561/2004 Sb., školský zákon) nebyla vůbec předmětem řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného před městským soudem. Další postup v řízení před správním orgánem v souladu s novou právní úpravou upravují normy správního práva.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud neshledal vadu řízení před městským soudem, neboť městský soud neměl v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného povinnost ani možnost posuzovat své závěry o vadách správního řízení ve vztahu k nové právní úpravě (zákon č. 561/2004 Sb.).

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

V kasační stížnosti stěžovatel dále namítá nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel spatřuje nesprávné posouzení právní otázky soudem v nesprávném závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů spočívající dle městského soudu v nevypořádání se s námitkami rozkladu o jiných okolnostech namítaných žalobkyní mimo Pokyn.

Dle stěžovatele vydáním Pokynu podal jednoznačný výklad zákonného kritéria „zvláštního zřetele“ a omezil svoji diskreční pravomoc, když sám sebe zavázal k udělení výjimky, budou-li naplněny podmínky stanovené v Pokynu. Není zřejmé proč by stěžovatel měl být nucen posuzovat ještě další kritéria, jako např. investice do renovace školy a jejího vybavení, docházku žáků z okolních obcí, vybavenost školy, když vydáním Pokynu dal jasně najevo, která kritéria považuje za prioritní (zvláštního zřetele hodná) a kterými se bude při svém rozhodování řídit.

Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí k této otázce uvedl, že není pochyb o tom, že Pokyn není obecně závazným předpisem, nýbrž je vnitřním předpisem, který může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím vnitřní pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydal. Vnitřní předpis je tak pro soukromé osoby toliko právního významu, že se jím správní orgán rozhodující o právech a povinnostech soukromých osob řídí a stanoví hlediska rozhodování, nemůže však přestat platit, že přednostní je vždy úprava daná zákonem.

Pokud však takový pokyn stanovil pro abstraktně definovaný okruh případů hlediska určitá, tedy konkrétnější než je hledisko stanovené zákonem, pak vázanost správního orgánu vnitřním předpisem nemůže pominout dikci zákona, že zákonným hlediskem pro povolení výjimky dle § 6 školského zákona je důvod hodný zvláštního zřetele a ten jistě může spočívat i v jiných místních podmínkách než stanoví Pokyn. Ty je pak třeba při rozhodování o výjimce rovněž zvažovat a vypořádat se s nimi ve smyslu § 6 odst. 5 zákona č. 29/1984 Sb.

Pravidla stanovená vnitřním předpisem zavádějí určitou praxi posuzování výjimek z obecně na všechny adresáty normy dopadajících hledisek, tato pravidla však nemohou být pro správní praxi správních orgánů bez dalšího závazná natolik, aby znemožňovala postup podle zákona. Podle zákona je právně relevantním výslovně to, že musí jít o výjimku hodnou zvláštního zřetele, tím je tedy dáno, že může spočívat i v různých jiných významných okolnostech a zvláštnostech místních podmínek, než na které dopadá vnitřní pokyn ministerstva. Striktní závaznost rozsahu právní úpravy dané Pokynem ministerstva by jinak znemožňovala aplikovat zákon v jeho smyslu rozvoje školství dle místních potřeb a ve svém důsledku by znamenala rovnostářský přístup bez ohledu na podmínky té které obce a zájem místní veřejnosti.

Stěžovatelem tvrzenou nesprávně posouzenou otázku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů spočívající dle městského soudu v nevypořádání se s námitkami rozkladu o jiných okolnostech namítaných žalobkyní mimo Pokyn, Nejvyšší správní soud posoudil takto:

Diskreční pravomoc správních orgánů omezují určitá pravidla, jako například povinnost správního orgánu respektovat principy rovnosti, požadavek racionality kritérií pro posuzování kauz o nichž je rozhodováno a proporcionality, jakož i požadavek konat v souladu se smyslem a účelem dané konkrétní diskreční pravomoci a vázanost správního orgánu vlastní praxí. K těmto omezením přistupují pak omezení vyjádřena zákonem stanovenými kritérii pro rozhodování (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006 č. j. 2 Afs 207/2005).

Správní orgán při rozhodování o udělení či neudělení výjimky dle ustanovení § 6 odst. 5 zákona č. 29/1984 Sb. interpretoval a aplikoval neurčitý pojem „výjimka hodná zvláštního zřetele“ na konkrétní případ. Při rozhodování se řídil vnitřním předpisem (Pokynem) zavádějícím určitou správní praxi při posuzování výjimek.

„Výjimky hodné zvláštního zřetele“ však mohou spočívat i v různých jiných významných okolnostech a zvláštnostech místních podmínek, než na které dopadá Pokyn. Při řádné interpretaci neurčitého pojmu „výjimka hodná zvláštního zřetele“ nelze tento pojem správním orgánem aplikujícím právo vykládat restriktivně.

Jde o neurčitý pojem jehož obsah se interpretační a aplikační praxí správního orgánu vyvíjí v souladu se smyslem a cílovou zaměřeností zákonné úpravy, zejména např. z hlediska rozvoje školství dle místních potřeb.

Proto Nejvyšší správní soud ani zde neshledal nesprávné posouzení otázky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů spočívající v nevypořádání se s námitkami rozkladu o jiných okolnostech namítaných žalobkyní mimo Pokyn, neboť se ztotožnil s názorem městského soudu, že „podle zákona je právně relevantní výslovně to, že musí jít o výjimku hodnou zvláštního zřetele, tím je tedy dáno, že může spočívat i v různých jiných významných okolnostech a zvláštnostech místních podmínek, než na které dopadá vnitřní Pokyn ministerstva“.

Stěžovatel v kasační stížnosti dále tvrdí nesprávné posouzení otázky porušení zásady dvojinstančnosti řízení.

Dle stěžovatele kritéria žádosti o povolení výjimky nebyla věcně posuzována až v rámci řízení o rozkladu, byla posouzena již při rozhodování v prvním stupni, bohužel však nebyla tato skutečnost v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí dostatečně vyjádřena. Dle stěžovatele také nedostatky rozhodnutí orgánu I. stupně o rozkladu spočívající v nevymezení všech faktických a právních skutečností, které byly podkladem rozhodnutí a v chybějících úvahách, kterými byl správní orgán veden při hodnocení důkazů a ohledně použití právních předpisů na základě kterých bylo rozhodováno, neměly vliv na skutkovou podstatu řízení o povolení výjimky z počtu žáků a nezakládaly nárok na povolení výjimky.

Městský soud k této otázce uvedl, že „jestliže ministryně školství jako vedoucí ústředního orgánu státní správy v řízení jehož předmětem je posouzení žádosti o povolení výjimky dle § 6 zákona č. 29/1984 Sb. teprve v rámci řízení o rozkladu věcně posuzuje kritéria žádosti výslovně s tím, že tak neučinil správní orgán 1. stupně, porušuje tím zásadu dvojinstančnosti řízení“.

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že zásada dvojinstančnosti řízení vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán správní úřad vyššího stupně. Podstatou opravného řízení je revizní činnost přezkumných orgánů, která se významně odlišuje od nalézání skutkového a právního stavu prvoinstančními orgány. V rámci přezkoumávání rozhodnutí se nevytváří nová skutková nebo právní zjištění, ale pouze se ověřuje správnost a zákonnost zjištění získaných v řízení prováděným správním orgánem již učiněných.

Správní úřad je povinen uvést v odůvodnění všechny skutečnosti představující důkazy, které byly podkladem rozhodnutí, provést hodnocení těchto podkladů, odůvodnit aplikaci konkrétního obecně závazného právního předpisu v dané věci, uvést jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů.

V rámci odůvodnění se správní úřad musí také vypořádat s provedeným dokazováním a podrobně odůvodnit přezkoumatelným způsobem jakými úvahami byl veden při použití správního uvážení. Řádné odůvodnění správního rozhodnutí je pak vodítkem pro účastníky při formulování opravných prostředků.

Chybí-li tedy v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí konkrétní věcné posouzení kritérií pro povolení výjimky z počtu žáků a uvedené je až součástí odůvodnění rozhodnutí žalovaného v řízení o rozkladu, jde o porušení zásady dvojinstančního správního řízení.

Nejvyšší správní soud tedy ani zde neshledal nesprávné posouzení otázky porušení zásady dvojinstančnosti řízení a tedy podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Za procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, se z důvodu nadbytečnosti již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku.

Po přezkoumání napadeného rozhodnutí Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.) a žalobkyni náklady řízení nevznikly, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalobkyni nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. září 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu