



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců JUDr. Pavla Kumprechta a JUDr. Marcely Sedmíkové ve věci žalobce: **O. M.**, zast. JUDr. Ondřejem Moravcem, PhD., advokátem se sídlem Hradec Králové, Resslova 1253, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1 – Malá Strana, Karmelitská 529/7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. července 2014, č.j. MSMT-22512/2014-5, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. července 2014, č.j. MSMT-22512/2014-5, a rozhodnutí Mateřské školy Sion ze dne 10. prosince 2009 se z r u š u j í a věc s e v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 19.456,- Kč, k rukám JUDr. Ondřeje Moravce, Ph.D., advokáta se sídlem Hradec Králové, Resslova 1253, a to do 10 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět sporu

Včas podanou žalobou se žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28.7.2014, č.j. MSMT-22512/2014-5, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Mateřské školy Sion ze dne 10.12.2009 o ukončení předškolního vzdělávání žalobce v této škole a odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

K důvodům podané žaloby žalobce uvedl, že odvolací správní orgán v žalobou napadeném rozhodnutí nezhojil zásadní procesní vady v postupu mateřské školy, která rozhodovala jako prvostupňový správní orgán, v důsledku čehož trpí napadené rozhodnutí odvolacího správního orgánu závažnými vadami, které jej činí nepřezkoumatelným a nezákonným. Uvedený žalobní bod žalobce opřel o skutečnost, že vydání prvostupňového rozhodnutí nepředcházelo žádné správní řízení, v němž by byla žalobci dána možnost k uplatnění jeho procesních práv jakožto účastníka řízení. Postupem prvostupňového správního orgánu tak došlo k porušení základního ústavně zaručeného práva žalobce, a to práva na spravedlivý proces. Samotné rozhodnutí, jímž bylo neexistující správní řízení uzavřeno, v daném případě v podobě dopisu ředitelky školy, a jímž bylo předškolní vzdělání žalobce v předmětné školce ukončeno, je zcela nepřezkoumatelné, když z uvedeného dopisu není zcela zřejmé, z jakých důvodů k ukončení předškolního vzdělání vlastně došlo, příp. s ohledem na odůvodnění napadeného rozhodnutí, čím přesně mělo dojít k narušení provozu školy.

Závěr žalovaného vyjádřený v napadeném rozhodnutí o naplnění důvodu pro ukončení předškolního vzdělávání dle § 35 odst. 1 písm. b) zákona č. [561/2004 Sb.](#), o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění účinném v rozhodném období (dále také jen „školský zákon“), tedy opakované narušení provozu mateřské školy a to závažným způsobem, jehož se měli zákonní zástupci dopustit tím, že se bez omluvy nedostavili k osobnímu projednání záležitostí souvisejících se vzděláváním žalobce ve dnech 6. 11. 2009 a 11. 12. 2009, je tak pro žalobce zcela nový, překvapivý, a jako takový jen posiluje jeho přesvědčení o nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí. Z předmětného dopisu o ukončení předškolního vzdělávání byl totiž žalobce až doposud toho mínění, že důvodem ukončení jeho vzdělávání byl „hodnotový nesoulad“ mezi mateřskou školou a jeho rodiči, příp. spor o zaplacení úhrady za vzdělávání žalobce, resp. o to, zda je mateřská škola oprávněna v průběhu školního roku jednostranně libovolně zvyšovat školné. V této souvislosti žalobce namítá, že odvolací správní orgán vybočil ze své pravomoci, když místo aby přezkoumal existenci důvodů, na kterých bylo založeno rozhodnutí mateřské školy, sám v odvolacím rozhodnutí vykonstruoval důvody nové.

Přitom nepřezkoumatelné je dle žalobce nejen rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ale též rozhodnutí odvolacího správního orgánu, když na jedné straně dal odvolací správní orgán námitkám žalobce za pravdu a vyslovil závěr, že se jednalo o vadu, „o níž lze mít důvodně za to, že by za určitých okolností mohla mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost“, na straně druhé ovšem žalovaný objektivně vadný procesní postup mateřské školy ospravedlňuje tím, že „škola postupovala v souladu s toho času aktuální běžnou praxí tzv. soukromých církevních škol“. O nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pak dle žalobce mj. svědčí to, že žalovaný v odůvodnění slovy „jak už bylo řečeno shora“ naznačuje, že svou úvahu ohledně vadného procesního postupu mateřské školy již vysvětlil, nic bližšího ovšem k tématu *shora řečeno* není. Odkaz žalovaného na stavovskou příslušnost otce žalobce, která by tak dle žalovaného měla snad snižovat nároky kladené zákonem na přezkoumatelnost správních

rozhodnutí, pak žalobce považuje za zcela irrelevantní a nemístný, hraničící s osobní předpojatostí úřední osoby napadené rozhodnutí vyhotovující.

Další námitka žalobce obsahovala tvrzení, že žalobou napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení zjištěných skutkových okolností, když odvolací správní orgán dospěl k závěru, že rodiče žalobce porušili svou povinnost stanovenou v § 22 odst. 3 písm. b) školského zákona, dle kterého jsou zákonní zástupci dítěte povinni na vyzvání ředitele školy nebo školského zařízení osobně se zúčastnit projednání závažných otázek týkajících se vzdělávání dítěte nebo žáka. Tyto závěry žalovaného ovšem nemají dle žalobce oporu ve spise. Žalobce namítl, že jeho rodiče se nedostavili toliko k jedinému setkání konanému dne 6. 11. 2009, když z tohoto setkání se řádně omluvili. Pokud jde o setkání, jež se mělo uskutečnit dne 11. 12. 2009, jedná se dle názoru žalobce o zjevný exces v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které bylo vydáno dne 9. 12. 2009 (později datum tužkou přepsáno na 10. 12. 2012). V této souvislosti žalobce poukázal, že není přípustné akceptovat, aby důvodem ukončení předškolního vzdělávání byly skutečnosti, které teprve v budoucnu nastanou. Nadto i ohledně tohoto termínu setkání jeho rodičů se zástupci školy žalobce poukazuje na ve správním spise založenou písemnou omluvu otce žalobce. Ze spisového materiálu (z písemné korespondence mezi otcem žalobce a mateřskou školou, jejíž snahou bylo získat informace ohledně náhlých změn ve výši školkovného, a jež byla ze strany mateřské školy i odvolacího správního orgánu pro žalobce zcela nepochopitelně kvalifikována jako zneužití práva) je dále zřejmé, že se rodiče žalobce osobnímu projednání v žádném případě nevyhýbali, naopak osobního setkání s ředitelkou školy se aktivně domáhali. Byla to tedy naopak ředitelka školy, která osobní jednání odmítala.

S ohledem na uvedené je tak dle žalobce nepochybné, že porušení § 22 odst. 3 písm. b) školského zákona vůbec nemohlo v daném případě nastat. Pokud by snad přesto žalovaný trval na opaku, nemohlo by se jednat o důvod zakládající možnost ukončení předškolního vzdělávání žalobce dle § 35 odst. 1 písm. b) školského zákona, neboť není naplněna podmínka opakovanosti ani závažnosti narušení provozu mateřské školy. V této souvislosti dle žalobce nelze přehlédnout výše zmíněnou rozsáhlou písemnou komunikaci mezi rodiči žalobce a mateřskou školou, z níž mj. vyplývá, že předmětem dané schůzky vůbec nemělo být projednání závažných otázek týkajících se vzdělávání dítěte nebo žáka, jak vyžaduje zákon, nýbrž otázka možnosti jednostranného mnohanásobného zvyšování úplaty za vzdělávání v průběhu školního roku. S otázkou vzdělávání dítěte tak spor mezi rodiči žalobce a mateřskou školou nemá nic společného a podstata projednávané věci se tak dle žalobce zcela míjí se zákonným vymezením povinností rodičů dle ust. § 22 odst. 3 písm. b) školského zákona. Přehlédnout též nelze, že žalovaný ve svém rozhodnutí zcela ignoruje, že se několik osobních schůzek rodičů žalobce s žalovaným (jednajícím na základě pověření ze strany ředitelky školy s jejím zástupcem Ř.) skutečně uskutečnilo.

Pokud jde o druhý důvod k ukončení předškolního vzdělávání žalobce, tj. tvrzené prodlení rodičů žalobce s úhradou školkovného, žalobce namítá, že mateřská školka zřízená církevním zřizovatelem není oprávněna v průběhu školního roku jednostranně upravovat výši školkovného, neboť se jedná o záležitost smluvní, tedy musí existovat konsensus obou stran. Opačný názor žalovaného nemá dle žalobce oporu v právních předpisech a představuje absurdní zásah do autonomie rodičů a

dítěte, které se tak stává rukojmím mateřské školy. Respektováním tohoto výkladu žalovaného by rodiče dětí byli donuceni strpět jakoukoliv změnu původně dohodnutých či přislíbených podmínek ohledně úplaty za vzdělávání zcela nezávisle na jejich souhlasu či nesouhlasu. Dále žalobce poukázal na nepřijatelný způsob, kterým k několikanásobnému zvýšení školkovného došlo, když se tak stalo přijetím interního správního aktu školy (ceníku), v průběhu školního roku (k 1. říjnu), a tato skutečnost byla sdělena rodičům na webových stránkách, nástěnce a schůzce rodičů.

Žalobce dále namítl nepřípustnost řešení sporu mezi rodiči dítěte a mateřskou školou ohledně výše úplaty za vzdělávání prostředky veřejného práva, tj. rozhodnutím o ukončení vzdělávání žalobce.

Závěrem žalobce poukázal na skutečnost, že pod vlivem okolností i jeho rodiče nakonec požádali o možnost hradit dotované školkovné, přičemž o této žádosti nebylo s odkazem na pochybnosti ohledně včasnosti jejího podání do vyloučení žalobce (ani poté) rozhodnuto. Přitom dle tvrzení žalobce o podání žádosti nemůže být sporu, neboť mateřská školka její existenci nepopírá. Pokud vznikly pochybnosti ohledně data jejího doručení, bylo dle žalobce povinností žalovaného posoudit tuto okolnost ve prospěch adresáta veřejné moci, tj. ve prospěch žalobce a nikoliv opačně, jak učinil žalovaný. Přestože tedy rodiče žalobce vyhověli požadavkům mateřské školy a žádost o dotované školkovné podali, mateřská škola ani žalovaný k této skutečnosti nepřihlédli a vzdělávání žalobce přesto ukončili.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tak žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného ze dne 28.7.2014, č.j. MSMT-22512/2014-5, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný k výzvě krajského soudu ve svém vyjádření datovaném dne 4. 11. 2014 nejprve zrekapituloval námitky žalobce, jimiž tento dovozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, a to včetně dosavadního průběhu správního řízení, v němž bylo napadené rozhodnutí vydáno, aby následně dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná z níže uvedených důvodů.

K námitce žalobce ohledně nezhojení zásadních vad řízení v postupu správního orgánu I. stupně, žalovaný uvedl, že rozhodnutí mateřské školy včetně řízení, které mu předcházelo, bylo ze strany žalovaného řádně přezkoumáno. Z obsáhlé komunikace mezi zákonnými zástupci žalobce a mateřskou školou, a zejména pak z dopisů mateřské školy ze dne 27. 11. 2009 a dne 4. 12. 2009, se přitom podává, že zákonná podmínka předchozího písemného upozornění ve smyslu § 35 odst. 1 písm. b) školského zákona adresovaného zákonnému zástupci dítěte o možnosti ukončení předškolního vzdělávání z důvodu závažného opakovaného narušení provozu této školy (nesplnění podmínek stanovených pro poskytování předškolního vzdělávání žalobce spočívajících v neuhrazení předmětných nedoplatků školkovného) byla splněna. Žalobce jako účastník řízení tedy měl možnost uplatnit svá práva v plném rozsahu. Mateřská škola dle názoru žalovaného měla snahu spornou záležitost vyřešit a poskytnout k tomu dostatečnou součinnost. Zákonní zástupci žalobce byli na případné následky nevyhovění výzvě mateřské

školy k uhrazení předmětných nedoplatků upozornění, stejně tak jako byli informováni o možnosti získání dotovaného školkovného. Žalovaný tak uzavřel, že mateřská školka dodržela zákonný postup ukončení předškolního vzdělávání dle § 35 školského zákona. Pokud jde o formu rozhodnutí mateřské školy, toto rozhodnutí nebylo žalovaným shledáno nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů v něm uvedených, když rozhodný je obsah rozhodnutí, nikoliv forma samotná. Rozhodnutí mateřské školy bylo řádně odůvodněno na základě zjištěného skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stejně tak řízení, jež mu předcházelo, dle žalovaného netrpělo žádnou vadou, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí.

Dle žalovaného nelze přisvědčit námitce, že žalovaný v napadeném rozhodnutí vykonstruoval nový důvod k ukončení předškolního vzdělávání žalobce, na němž nebylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec založeno, namísto aby tento přezkoumal důvody stávající, neboť jedním z důvodů (vedle prodlení s úhradou školkovného), o které bylo rozhodnutí mateřské školy opřeno, byl konstatovaný nezájem o osobní setkání rodičů se zástupci mateřské školy. Námitka žalobce, že žalovaný při přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vybočil z mezí své pravomoci a postupoval tak v rozporu s § 89 správního řádu, je tedy nedůvodná.

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí oponuje žalobci taktéž ohledně námitky neexistence opory napadeného rozhodnutí ve spise a absence porušení povinnosti stanovené v § 22 odst. 3 písm. b) školského zákona, a to tvrzením, že v rozhodnutí mateřské školy ze dne 10. 12. 2009 byly uvedeny dva důvody pro ukončení předškolního vzdělávání žalobce, jednak neuhrazení dlužného školkovného za měsíce říjen a listopad 2009 ve lhůtě do 30. 11. 2009, a dále přes opakované výzvy ze strany mateřské školy projevený nezájem o osobní setkání ze strany zákonných zástupců žalobce se zástupci mateřské školy. Zákonný důvod ukončení vzdělávání vymezený v § 35 odst. 1 písm. b) školského zákona tak byl naplněn.

Pokud jde o rozsáhlou písemnou komunikaci vedenou mezi otcem žalobce a mateřskou školou, již otec žalobce neúměrně zahlcoval správní orgán prvního stupně, pak dle názoru žalovaného tato svědčí o zneužití práva, neboť jejím smyslem dle žalovaného nebylo přispět k vyřešení vzniklého sporu ohledně úhrady školkovného, nýbrž plnění této povinnosti ze strany zákonných zástupců oddálit či se úhradě školkovného dokonce zcela vyhnout.

Nedůvodnou žalovaný shledal rovněž námitku žalobce o nezákonnosti jednostranného zvýšení úplaty za předškolní vzdělávání ze strany mateřské školy a o nutnosti konsensu smluvních stran. V této souvislosti žalovaný jednak odkázal na znění § 123 odst. 4 školského zákona a dále na skutečnost, že rodiče žalobce vyjádřili svůj souhlas s finančními podmínkami mateřské školy Sion v Dohodě o podmínkách školky Sion. S ohledem na znění uvedeného ustanovení školského zákona a souhlas ze strany zákonných zástupců žalobce s finančními podmínkami mateřské školy, tak dle žalovaného jednostranná změna školkovného v průběhu školního roku v rozporu se zákonem nebyla.

K nedůvodné námitce žalobce ohledně nepřipustnosti řešení sporu o výši úplaty za vzdělávání prostředky veřejného práva, žalovaný uvedl, že neuhrazení dlužných plateb školkovného bylo v daném případě posouzeno jako opakované narušení provozu mateřské školy závažným způsobem dle § 35 odst. 1 písm. b) školského zákona a odehrává se tak v oblasti veřejné správy, neboť se dotýká právní sféry žalobce a jeho subjektivního veřejného práva na předškolní vzdělávání v mateřské škole.

Konečně nedůvodnou shledal žalovaný taktéž námitku žalobce, že se v napadeném rozhodnutí nedostatečně vypořádal s námitkou ohledně doručení žádosti o dotovanou cenu školkovného. Dle žalovaného nebyla v řízení včasnost podané žádosti prokázána. Zájem o využití dotovaného školkovného nebyl patrný ani ze vzájemné komunikace mezi zákonnými zástupci žalobce a mateřskou školou.

IV. Replika žalobce

Podáním ze dne 27. 5. 2015 učiněným v reakci na vyjádření žalovaného žalobce setrval na svých stanoviscích vyjádřených v žalobě a tato dále rozvedl a upřesnil. Nad rámec výše uvedeného pak namítl, že je vyloučeno, aby bylo správní řízení, jehož předmětem by mělo být jeho vyloučení z předškolního vzdělávání, zahájeno podáním přihlášky a podpisem „Dohody o podmínkách školky Sion“, jak tvrdí žalovaný, neboť tyto skutečnosti nastaly ve zcela jiném školním roce a předmětného správního řízení se nijak nedotýkají (mj. i z toho důvodu, že podle tehdy platného školského zákona bylo dítě do předškolního zařízení přijímáno vždy pouze pro daný školní rok). K důvodům ukončení účasti žalobce na předškolním vzdělávání tvrzeným žalovaným žalobce zdůraznil, že žalovaný směšuje různé zákonné důvody možného ukončení školní docházky, aniž by uváděl byť jedinou relevantní skutečnost, která by legální pojem závažného opakovaného narušení provozu školy naplnila.

V. Jednání krajského soudu

Krajský soud v Hradci Králové na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“) v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního s. ř. s. Jednání se zúčastnila zákonná zástupkyně žalobce, zástupce žalobce a pověřená pracovnice žalovaného. Obě strany na jednání soudu setrvaly na svých dosavadních stanoviscích, ve stručnosti zopakovaly argumenty, které uvedly ve svých písemných podáních s tím, že ty které považovaly za zvlášť důležité, zdůraznily. Zástupce žalobce k dotazu předsedy senátu upřesnil, že petit žaloby směřuje toliko ke zrušení rozhodnutí žalovaného, nicméně dle jeho přesvědčení jsou splněny zákonné podmínky pro zrušení též prvostupňového rozhodnutí. Pověřená pracovnice žalovaného k dotazu soudu uvedla, že žalovaný činí nesporným, že v listopadu 2009, tj. ještě před ukončením účasti žalobce na předškolním vzdělávání v MŠ Sion, byla zákonnými zástupci žalobce podána žádost o dotované školkovné.

VI. Skutková zjištění krajského soudu

Ze správního spisu krajský soud následně ověřil tento skutkový stav věci.

Žalobce byl přijat k předškolnímu vzdělávání do Školky Sion na základě přihlášky podané dne 1. 5. 2007 matkou žalobce. Podpisem „Dohody o podmínkách Školky Sion“ ze dne 1. 5. 2007 matka žalobce stvrdila, že byla seznámena s křesťanským zaměřením školy, s „Řádem Školky Sion“ a s „finančními podmínkami Školky Sion“, jež odsouhlasila a zavázala se je dodržovat. Z „Řádu Školky Sion“ účinného od 1. září 2006 mimo jiné vyplývá, že výše rodičovských příspěvků je stanovena „ceníkem Školky Sion“.

E-mailem označeným „Novinky a informace pro rodiče ze školky“ ze dne 2. 9. 2009 zaslaným na adresu matky žalobce, byla tato mj. informována o zřízení chráněné sekce „rodičovské příspěvky“ na internetových stránkách školy za účelem zjištění aktuální výše rodičovského příspěvku včetně přihlašovacích údajů a dále o tom, že s účinností od 1. 9. (2009) vyšel nový, tzv. dotovaný ceník výše měsíčního rodičovského příspěvku, který byl zveřejněn na nástěnce školy a blíže bude představen během září na plánované rodičovské schůzce.

Dne 1. 10. 2009 obdržela matka žalobce e-mail označený „Rodičovský příspěvek na říjen 2009“, jímž byla informována o zveřejnění výše rodičovských příspěvků na měsíc říjen 2009 na stránkách školy a dále o podmíněnosti dalšího čerpání dotované výše rodičovského příspěvku podáním písemné žádosti o tento příspěvek v kanceláři školy. Podmínky splatnosti rodičovských příspěvků na měsíc říjen 2009 a následky nepodání žádosti o dotované platby (tj. povinnost uhradit nově stanovenou výši příspěvku dle ceníku) obdržela matka žalobce e-mailem ze dne 2. 11. 2009 označeným „Informace pro rodiče ze školky“.

Dopisem školy ze dne 3. 11. 2009 podepsaným zástupcem ředitelky školy M. Ř. adresovaným rodičům žalobce (převzat dne 4. 11. 2009 osobně otcem žalobce) tyto škola, s ohledem na jejich neúčast na setkání rodičů dne 30. 9. 2009, které škola označila pro život školy a spolupráci s rodiči za zásadní, vyzvala k osobnímu setkání dne 6. 11. 2009 v 8:00 hodin, za účelem zodpovězení vzájemných dotazů, s tím, že termín konání navržené schůzky je možné do okamžiku jejího konání změnit a ponechala na uvážení rodičů, zda se zúčastní oba rodiče, či jen některý z nich.

Z plánovaného osobního setkání se otec žalobce dopisem ze dne 4. 11. 2009 adresovaným k rukám M. Ř. z důvodu pracovní zaneprázdněnosti omluvil a požádal o podání „zásadních sdělení školy“ písemnou formou s tím, že z jeho strany žádné dotazy ohledně schůzky rodičů nejsou. Dopisem ze dne 9. 11. 2009 adresovaným k rukám ředitelky školy požádal otec žalobce o písemné sdělení bližších informací ohledně změn ve výši školkovného a podmínkách umístění dítěte ve škole. Uvedený dopis otec žalobce doplnil dopisem ze dne 10. 11. 2009, v němž ředitelku školy požádal o sdělení, zda je s ohledem na obsah vzájemné komunikace od 16. 11. 2009 přítomnost jeho syna ve školce žádoucí.

Ředitelka školy reagovala dopisem ze dne 10. 11. 2009, v němž konstatovala, že k 1. 10. 2009 došlo ke změnám školkovného, jež byly podrobně objasněny na rodičovské schůzce dne 30. 9. 2009, již se rodiče žalobce nezúčastnili, nicméně ze strany matky žalobce byly ohledně školkovného vzneseny dotazy, jež měly být při osobním setkání plánovaném dne 6. 11. 2009 zodpovězeny. V této souvislosti vyslovila lítost, že přes prosbu ze strany školy, nebyla účast rodičů na plánované schůzce dne 6. 11. 2009 včas omluvena. Současně zdůraznila, že prioritou (filozofií)

školy není komunikace písemná, nýbrž osobní. Ohledně otcem žalobce požadovaných informací pak odkázala na nástěnku školy, která je oficiálním místem pro poskytování informací. Závěrem rodiče žalobce vyzvala k naplnění podmínek pro umístění dítěte účinných od 1. 9. 2009 nejpozději do 13. 11. 2009. K dotazu ohledně účasti žalobce ve školce po 16. 11. 2009 ředitelka školy v dopise ze dne 11. 11. 2009 adresovaném rodičům žalobce uvedla, že přítomnost žalobce ve školce je i nadále žádoucí, když ukončení jeho docházky není tématem, které by bylo ze strany školy momentálně otevíráno, nicméně zaurgovala požadavek na splnění podmínek účasti dítěte ve školce do 13. 11. 2009 a konstatovala, že pokud nejsou rodiče dítěte s mateřskou školou spokojeni a plánují docházku žalobce ukončit, nebude jim ze strany mateřské školy bráněno s požadavkem, aby tak bylo učiněno písemně. Zájem o další docházení žalobce do mateřské školy byl ze strany otce potvrzen dopisem ze dne 13. 11. 2009 adresovaným k rukám ředitelky školy, současně otec žalobce školu informoval o seznámení se s obsahem nástěnky školy a upozornil na absenci dokumentu, který by obsahoval podmínky umístění dítěte do školy od 1. 10. 2009. Dále poukázal na skutečnost, že toto datum obsahuje jen nově vyhlášený ceník, v němž jsou ceny rozděleny na dotované, jež jsou podmíněny podáním písemné žádosti, a nedotované. Učinil tak závěr, že podání žádosti o poskytnutí dotovaných cen, je považováno za podmínku umístění dítěte ve školce Sion. Tuto podmínku však současně shledal nezákonnou, když dle jeho právního názoru nelze v průběhu roku jednostranně (tj. nikoliv na základě příp. dohody s rodiči žáka) měnit, či stanovit nové, podmínky pro umístění dítěte. Ultimátum dané školou ke splnění podmínek umístění dítěte (do 13. 11. 2009) tak otec žalobce shledal bezpředmětným.

Dopisem ze dne 23. 11. 2009 školka vyčíslila dlužné platby školkovného částkou 7.033,- Kč, když rodiče žalobce o dotované platby nepožádali s upozorněním na její splatnost a dále skutečnost, že pokud rodiče mají zájem o pokračování v docházce žalobce do školky, je nezbytné uhradit dlužnou částku nejpozději do 30. 11. 2009 do 11:00 hodin.

V dopise ze dne 20. listopadu 2009 zrekapituloval otec žalobce marné úsilí jednat osobně s ředitelkou školy dne 18. listopadu 2009 ráno, dne 19. listopadu 2009 ráno a dne 20. listopadu 2009 ráno. Dále přiblížil obsah jednání se zástupcem ředitelky školy Ř. (o přijatých změnách, o dvou opačných právních názorech, o důvodech změny konstrukce úplaty za vzdělávání) a přiblížil své obavy, že přestože požádají o dotovanou úplatu a akceptují tím změnu podmínek umístění žáka do školky, vystaví se riziku nepřiznání dotované úplaty a nutnosti platit ji v plné výši, když Ř. přes předchozí ujištění o platnosti dotovaných cen i pro rodiče žalobce a podpis otcem žalobce připravené „dohody o finančních podmínkách umístění dítěte v MŠ“, jenž je k dopisu přiložena, tuto následně odmítl podepsat.

Dopisem ze dne 27. 11. 2009 adresovaným rodičům žalobce ředitelka školy objasnila důvody, pro které ji nebylo možné osobně v uplynulých dnech kontaktovat a proč byl komunikací pověřen její zástupce Ř. Dále uvedla, že žádost o dotované školkové je možné podat do 30. 11. 2009 do 9:00 hodin, žádné dohody týkající se dotovaného školkovného nebudou ze strany školy uzavírány. Pro rodiče, kteří žádost nepodají, platí ceník účinný od 1. 10. 2009. Vyjádřila ochotu k osobnímu setkání ve věci hodnot a způsobu činnosti MŠ, nikoliv však ve věci dořešení nastalé situace, taková schůzka by dle ředitelky školy neměla smysl, neboť vše podstatné již mohlo být ze strany rodičů projednáno se zástupcem Ř.

Dopisem ze dne 27. 11. 2009 adresovaným k rukám ředitelky školy reagoval otec žalobce na dokument, jenž se objevil na nástěnce školy, obsahující mj. prohlášení MŠ Sion o garanci kladného vyřízení všech žádostí o dotované školkovné v tomto roce, a za podmínky této garance žádost podal. Současně vyjádřil přesvědčení, že podáním žádosti se výzva k úhradě nedoplatku školkovného za měsíce říjen a listopad 2009 (které navíc nebyly dle otce žalobce evidovány řádně) obsažená v dopise Ř. ze dne 23. 11. 2009 stává bezpředmětnou (vyřízenou).

Dopisem ze dne 4. 12. 2009 adresovaným rodičům žalobce vyzval zástupce ředitelky MŠ Ř. tyto k osobnímu setkání za účelem diskuze ohledně pravidel případné další spolupráce a komunikace, když účast na navrženém setkání dne 11. 12. 2009 v 8:30 hodin, příp. 12:30 hodin (s žádostí o výběr a potvrzení termínu do pondělí) společně s naplněním podmínek pro docházku dětí do MŠ byla označena za nezbytný předpoklad dalšího využívání služeb MŠ s dovětkem, že pokud bude setkání odmítnuto, či se ho rodiče nezúčastní, bude toto jednání vyloženo jako nezájem o další využívání služeb MŠ.

Otec žalobce jednak dopisem ze dne 4. 12. 2009 adresovaným ředitelce školy odmítl v reakci na dopis MŠ ze dne 27. 11. 2009 o hodnotách a způsobech práce MŠ debatovat, neboť takovou debatu pro vyřešení celé záležitosti považuje za málo přínosnou, a dále dopisem ze dne 8. 12. 2009 v reakci na dopis ze dne 4. 12. 2009 konstatoval, že dle školského zákona nemají rodiče žáka povinnost výzvě k osobní účasti na schůzce vyhovět a škola není oprávněna s případnou neúčastí rodičů na takové schůzce spojovat účinky ukončení docházky žáka do školy. Stejně tak veškeré výzvy ze strany MŠ, jimiž byla rodičům žalobce podsouvána ke zvážení možnost ukončení jeho docházky v MŠ, považuje otec žalobce za nekorektní, když pokud by rodiče měli zájem na ukončení docházky syna, písemně by to škole oznámili. Závěrem dopisu se otec žalobce z pracovních důvodů omluvil ze schůzky plánované na den 11. 12. 2009 s tím, aby tato neúčast nebyla vyložena jako nezájem o další využívání služeb MŠ a pravidla vzájemné spolupráce a komunikace, jež měla být předmětem schůzky, byla zaslána v písemné podobě.

Dopisem ze dne 9. 12. 2009 (ručně přepsáno na 10. 12. 2009) adresovaným rodičům žalobce mateřská škola Sion (podepsáno ředitelkou školy L. D. a zástupcem ředitelky M. Ř.) těmto oznámila ukončení docházky žáka O. M. v předškolním vzdělávání v mateřské škole Sion ke dni 31. 12. 2009, a to s poukazem na dopis MŠ ze dne 4. 12. 2009, v němž MŠ podmínila další možnou spolupráci a docházku žáka O. M. do MŠ osobním setkáním s rodiči dne 11. 12. 2009, když úzkou spolupráci a nadstandardní komunikaci MŠ a rodičů označila za jeden z pilířů, na nichž je MŠ založena a též podmínku využívání služeb MŠ. Z komunikace s rodiči je přitom dle MŠ zřejmé, že toto myšlení rodiče nesdílí. Ukazuje se tak zbytečné využívat služeb školy a zároveň je ze strany MŠ nepředstavitelné v podobné spolupráci pokračovat. Vedle tohoto ideového důvodu ukončení docházky žalobce pak MŠ poukázala na nedoplatky školkovného za měsíce říjen a listopad 2009 při současné absenci podání žádosti o dotovaný rodičovský příspěvek. Dlužnou částku za měsíce říjen a listopad 2009 (včetně penále) tak ke dni 10. 12. 2009 vyčíslila na 13.685,- Kč. *„Na základě této skutečnosti a také Vámi projeveného nezájmu o naše setkání a v tomto smyslu o naší další spolupráci a i přes opakované písemné výzvy a několikeré*

osobní rozhovory o neplnění podmínek k docházce dětí do naší MŠ, jsme nuceni ukončit docházku O. M. k předškolnímu vzdělávání v MŠ Sion k 31. 12. 2009“.

Žalobce spolu se svým zákonným zástupcem napadli předmětný dopis Mateřské školy Sion jako správní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové a domáhali se jeho zrušení. Krajský soud v Hradci Králové usnesením ze dne 25. 1. 2011, č.j. 30 A 5/2010-55, žalobu odmítl, když dospěl k názoru, že rozhodnutí ředitelky církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona není rozhodnutím v oblasti státní správy. Ke kasační stížnosti žalobců Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2011, č.j. 1 As 53/2011-109, usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, když dospěl k závěru, že rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona podléhá přezkumu ve správním soudnictví bez ohledu na povahu zřizovatele mateřské školy. Krajský soud v následném řízení rozhodl usnesením ze dne 24. 9. 2012, č.j. 30 A 5/2010-146, tak, že žalobu odmítl a současně druhým výrokem věc postoupil k vyřízení opravného prostředku Sboru Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion (tj. zřizovateli MŠ Sion), třetím výrokem rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Z podnětu kasační stížnosti žalobců rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30.1.2013, č.j. 1 As 160/2012-41, jímž kasační stížnost proti výrokům I. a III. napadeného usnesení Krajského soudu v Hradci Králové zamítl, výrok II. napadeného usnesení zrušil a věc postoupil Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí vyslovil, že „na rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle [§ 35 odst. 1](#) zákona č. [561/2004 Sb.](#), o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), se vztahuje správní řád z roku 2004. Přičemž proti rozhodnutí mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle [§ 35 odst. 1](#) zákona č. [561/2004 Sb.](#), o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), lze podat odvolání, o němž přísluší rozhodnout Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.“

Žalovaný tedy posoudil výše uvedenou správní žalobu ze dne 8. února 2010 jako řádný opravný prostředek (odvolání) proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí a dne 28.7.2014 vydal rozhodnutí č.j. MSMT-22512/2014-5, jímž odvolání žalobce zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí MŠ Sion ze dne 10.12.2009 potvrdil.

VII. Právní závěry krajského soudu

Speciální úpravu řízení o ukončení vzdělávání obsahuje § 35 školského zákona, dle jehož odstavce prvního *ředitel mateřské školy může po předchozím upozornění písemně oznámeném zákonnému zástupci dítěte rozhodnout o ukončení předškolního vzdělávání, jestliže a) se dítě bez omluvy zákonného zástupce nepřetržitě neúčastní předškolního vzdělávání po dobu delší než dva týdny, b) zákonný zástupce závažným způsobem opakovaně narušuje provoz mateřské školy, c) ukončení doporučí v průběhu zkušebního pobytu dítěte lékař nebo školské poradenské zařízení, d) zákonný zástupce opakovaně neuhradí úplatu za vzdělávání v mateřské škole nebo úplatu za školní stravování ([§ 123](#)) ve stanoveném termínu a nedohodne s ředitelem jiný termín úhrady.*

Z citovaného ustanovení se podává, že rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání zákon svěřuje řediteli školského zařízení, a to bez ohledu na veřejnoprávní či soukromoprávní charakter takového zařízení, který zde vystupuje jako nositel veřejné správy, když autoritativně rozhoduje o veřejných subjektivních právech dítěte.

Jak již bylo rekapitulováno výše, v projednávané věci vyslovil Nejvyšší správní soud jednoznačný závěr o plné aplikovatelnosti správního řádu na rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle [§ 35 odst. 1](#) školského zákona.

S ohledem na aplikovatelnost správního řádu na řízení o ukončení předškolního vzdělávání dítěte je tak ředitel takového předškolního vzdělávacího zařízení povinen v tomto řízení, které směřuje k vydání správního rozhodnutí, dodržet všechny požadavky kladené správním řádem na zahájení a průběh správního řízení včetně správního rozhodnutí, a tím tak zajistit, aby dotčené dítě, jehož se takové řízení přímo dotýká, resp. jeho zákonní zástupci, mohli řádně a včas uplatnit veškerá práva účastníka správního řízení. Tedy zejména je třeba účastníkům řízení řádně oznámit zahájení správního řízení, shromáždit podklady pro vydání správního rozhodnutí, umožnit účastníku řízení, resp. jeho zákonným zástupcům, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, případně navrhnout doplnění dokazování.

Vlastní zahájení správního řízení upravuje § 46 odst. 1 správního řádu, když stanoví, že *řízení z moci úřední je zahájeno dnem, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení účastníkovi uvedenému v § 27 odst. 1 doručením oznámení nebo ústním prohlášením, a není-li správnímu orgánu tento účastník znám, pak kterémukoliv jinému účastníkovi. Oznámení musí obsahovat označení správního orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.*

Dle § 36 odst. 3 správního řádu, věta první před středníkem, *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.*

Dle § 51 odst. 2 správního řádu *o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení.*

Náležitosti správního rozhodnutí pak upravují ustanovení § 68 a § 69 správního řádu. Dle § 68 odst. 1 správního řádu *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.* Přitom dle odstavce 2 první věty téhož ustanovení se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků dle § 27 odst. 1. Náležitosti odůvodnění rozhodnutí podrobněji vymezuje odst. 3 téhož ustanovení, dle něhož se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Náležitosti poučení rozhodnutí blíže specifikuje odst. 5, který vyžaduje, aby poučení rozhodnutí obsahovalo údaj o tom, *zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání*

rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává. Dle § 69 odstavce 1 věty první a druhé správního řádu se v písemném vyhotovení rozhodnutí uvede označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí musí dále obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

Ze zjištěného skutkového stavu, tak jak byl popsán výše, krajský soud přisvědčil žalobci, že MŠ Sion v postavení správního orgánu prvního stupně zcela rezignovala na dodržení požadavků správního řádu. Předně pochybila, pokud jde o zahájení správního řízení, neboť chtěla-li vést řízení směřující k vyloučení žalobce, bylo její povinností postupovat dle § 46 odst. 1 správního řádu a zahájení takového řízení žalobci náležitým způsobem oznámit. Z rozsáhlé komunikace mezi zákonnými zástupci žalobce a MŠ Sion se podává, že se náznak možného vyloučení žalobce objevil až v dopise ze dne 23. 11. 2009 (dřívější dopisy tuto možnost naopak explicitně vylučovaly), nicméně sdělení v tomto dopisu i v pozdějším dopisu ze dne 4. 12. 2009 bylo natolik neurčité (použitím podmiňovacího způsobu, operováním se „zájmem“ rodičů atp.), že v žádném případě nemohlo naplnit požadavky kladené na zahájení správního řízení z moci úřední dle § 46 odst. 1 správního řádu. Trvání na splnění těchto povinností přitom nelze považovat za přepjatý formalismus, neboť absence jednoznačného vyrozumění žalobce o zahájení řízení v této věci (s jednoznačně vymezeným předmětem takového řízení) je v rozporu se základními zásadami správního řízení. Stejně tak je nepřípustné, aby byl žalobce vágními formulacemi ze strany MŠ Sion udržován v nejistotě, zda probíhající komunikace mezi MŠ Sion a jeho zákonnými zástupci je v rovině neformální výměny názorů vyvolané zvýšením školkovného či v rovině vlastního správního řízení vedoucího k žalobcem předvídatelnému rozhodnutí.

Pominout dále nelze ani skutečnost, že ze strany MŠ Sion byla žalobci odepřena řada důležitých procesních práv. Prováděla-li MŠ Sion při shromažďování podkladů dokazování, porušila povinnost žalobce vyrozumět ve smyslu § 51 odst. 2 správního řádu a umožnit mu účast při dokazování. MŠ Sion též pochybila, když před vydáním rozhodnutí neumožnila žalobci seznámit se s nashromážděnými podklady pro rozhodnutí a nedala mu možnost se k nim vyjádřit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, a to za situace, kdy nelze aplikovat výjimky uvedené v tomto ustanovení za středníkem, tj. nejednalo se o účastníka, jehož žádosti by mělo být vyhověno, ani o účastníka, který by se takového práva vzdal. Žalobci tím bylo znemožněno realizovat svá práva účastníka řízení, tj. např. uplatnit námitky k prováděným důkazům, vyjádřit své stanovisko, navrhnout důkazy na podporu svých tvrzení atd. Přitom na dodržení těchto procesních práv je nutné trvat, neboť jsou jimi do správního řádu promítnuty zásady spravedlivého procesu zakotvené taktéž v Listině základních práv a svobod, a to konkrétně v čl. 38 odst. 2.

V tomto smyslu judikoval též Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 10. 2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000, v němž uvedl: *„Zásadám spravedlivého procesu, jak vyplývají z Listiny (čl. 36 odst. 1) je nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před správním orgánem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům a k věci samé, ale také navrhnout důkazy, jejichž provedení pro prokázání svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost správního orgánu nejen o*

vznesených návrzích rozhodnout, ale také – pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Jestliže tak správní orgán neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K takové skutečnosti musí soud, přezkoumávající napadené správní rozhodnutí, přihlédnout a rozhodnutí zrušit.“

Pokud jde o samotné prvostupňové rozhodnutí (dopis MŠ Sion ze dne 10. 12. 2009), je nutno konstatovat, že rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu mohou být dokonce i takové akty, u kterých se to nezamýšlelo, nicméně s ohledem na jejich věcný obsah je nutné je za rozhodnutí považovat. Každý úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu. Takto přistupoval soud i ke zhodnocení povahy úkonu MŠ Sion, který měl formálně povahu dopisu ředitelky MŠ Sion rodičům žalobce, avšak svým obsahem nepochybně řešil veřejné subjektivní právo žalobce. Stejně ostatně rozhodl v dané věci i Nejvyšší správní soud, když v rozsudku ze dne 27.7.2011, č.j. 1 As 53/2011-109, konstatoval, že „rozhodnutí MŠ Sion o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona podléhá přezkumu ve správním soudnictví bez ohledu na povahu zřizovatele mateřské školy.“

Předmětné rozhodnutí MŠ Sion vykazuje řadu podstatných vad. Přehlédne-li se fakt, že postrádá formální náležitosti dle § 68 odst. 1, 2 a 5 a § 69 správního řádu (tj. označení slovem „rozhodnutí“ a číslem jednacím, označení účastníků řízení, příp. jejich zástupců, základní členění na výrokovou část, odůvodnění a poučení), nelze pominout zásadní nedostatek spočívající v tom, že MŠ Sion v odůvodnění svého rozhodnutí nepostupovala v souladu s [§ 68 odst. 3 správního řádu](#). Odůvodnění neobsahuje předepsané náležitosti, nejsou v něm uvedeny právně relevantní skutečnosti, které byly důvodem výroku, dále úvahy, kterými se MŠ Sion řídila při hodnocení právně relevantních skutečností a důkazů, a také při výkladu právních předpisů, na jejichž podkladě měla rozhodovat a současně na ně odkázat, rovněž chybí uvedení podkladů pro vydání předmětného rozhodnutí, jakožto nezbytného předpokladu pro spolehlivé zjištění skutkového stavu věci.

Určité měřítko pro náležitosti odůvodnění správních rozhodnutí ve vztahu k jejich přezkoumatelnosti a tím k naplnění principů demokratického právního státu stanovil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19.2.2008, č.j. [7 Afs 212/2006-74](#), v němž konstatoval, že „(p)odle [čl. 1 odst. 1 Ústavy](#) je Česká republika právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí pojmu právního státu v jeho soudobém chápání je vyloučení libovůle při výkonu veřejné moci. K tomu slouží při rozhodování o právech a povinnostech, děje-li se tak vydáváním formalizovaných individuálních aktů aplikace práva zákonem stanoveným procesním postupem, tedy i u rozhodnutí vydávaných v daňovém řízení, zpravidla odůvodnění takových aktů. Smyslem a účelem odůvodnění je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. v tomto ohledu judikaturu Ústavního soudu, např. jeho nálezy ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. [III. ÚS 271/96](#), publikovaný pod č. 24/1997 Sb. ÚS, viz též [www.usoud.cz](#)). Obsah odůvodnění proto musí být takový, aby uvedený účel, tedy zajištění přezkoumatelnosti rozhodnutí, byl naplněn. Tak tomu je, jsou-li z odůvodnění patrné

důvody rozhodnutí v kontextu všeho podstatného, co předcházelo jeho vydání a mělo vliv na jeho obsah. Paušálně definovat požadovaný „minimální“ rozsah odůvodnění, aby bylo v konkrétním případě ještě přezkoumatelné, dost dobře nelze, neboť toto je vždy kontextuální a individuální kategorií – zrcadlí se v něm zejména průběh předchozího řízení, především procesní aktivita stran a prováděné dokazování, povaha skutkových a právních otázek, které byly v řízení řešeny, a v rozhodnutí, jímž bylo jiné rozhodnutí přezkoumáváno, i povaha a rozsah přezkumné činnosti orgánu, který ve věci rozhodoval, jak vyplývá z konkrétní procesní úpravy.“

V projednávané věci je bohužel nutno konstatovat, že ačkoliv rozhodnutí MŠ Sion obsahuje jisté pasáže, jimiž se ředitelka MŠ Sion pokouší ozřejmit důvody vyloučení žalobce, nemá rozhodnutí šanci obstát ve vztahu k požadavkům kladeným na jeho přezkoumatelnost a vyloučení libovůle správního orgánu. V této souvislosti je třeba poukázat na absenci jakéhokoliv odkazu na aplikované právní předpisy, když absence takových odkazů z povahy věci vylučuje možnost ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli. V návaznosti na to krajský soud opakuje, že rozhodnutí neobsahuje prakticky žádnou rekapitulaci podkladů, na kterých je založeno.

Ve světle všech těchto zjištění musí dát soud za pravdu žalobci v tom, že vydání prvostupňového rozhodnutí vůbec nepředcházelo správní řízení, v němž by žalobce měl možnost uplatit svá práva účastníka řízení, navíc samotné rozhodnutí trpí natolik závažnými vadami, které zakládají jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Vzhledem k této nepřezkoumatelnosti musel dát krajský soud žalobci za pravdu i v jeho přesvědčení vyjádřeném v rámci prvního žalobního bodu, tj. že za takové situace žalovaný nezhojil a ani nemohl zhojit vady v postupu MŠ Sion. Argumentace žalovaného v jeho snaze obhájit postup MŠ Sion je přitom poněkud protichůdná. Žalovaný v bodě II.2 žalobou napadeného rozhodnutí nejprve připouští, že prvostupňové řízení bylo stíženou vadou, když *„Mateřská škola pochybila zejména v tom, že formálně nezahájila správní řízení, nevyzvala účastníka řízení k vyjádření ke shromážděným podkladům pro rozhodnutí a formálně mu nedala možnost navrhnout podklady pro rozhodnutí v jeho prospěch.“* V poslední větě odstavce II.2 ale dovozuje, že dopad vad řízení je malý a samy vady v daném případě nezakládají nezákonnost nebo nesprávnost rozhodnutí, což žalovaný odůvodňuje jednak tím, že šlo v dané době o běžnou praxi vycházející z interpretace školského zákona, podle které se na příslušné řízení nevztahoval správní řád, a jednak možností využití opravných prostředků.

Takovéto odůvodnění neobstojí. Úvaha, že by snad sama možnost podání opravného prostředku mohla snížit dopad vad řízení, je zjevně nesprávná, nota bene, když je činěna žalovaným právě při rozhodování o tomto opravném prostředku. Též pouhé konstatování, že šlo o běžnou praxi, aniž by došlo k posouzení dopadu jednotlivých vytýkaných vad (absence řádného zahájení řízení, nedání možnosti vyjádřit se k podkladům, nevypořádání námitek žalobce), je pro potvrzení správnosti postupu MŠ Sion nedostatečné. Jsou-li nedostatky řízení před MŠ Sion ze strany žalovaného relativizovány poukazem na tehdejší legitimní přesvědčení, že se na danou věc nevztahoval správní řád, pak žalovaný zcela opominul, že i při vyloučení správního řádu je třeba aplikovat základní zásady činnosti správních orgánů (srov. § 177 odst. 1 správního řádu).

Zcela neobhajitelný je též postup žalovaného, který vybočil ze své pravomoci, když namísto toho, aby přezkoumal existenci důvodů, na kterých bylo založeno rozhodnutí MŠ Sion, „řízení“ jeho vydání předcházející a závažnost případných zjištěných pochybení (a pro shora vymezená závažná pochybení rozhodnutí MŠ Sion zrušil a věc jí vrátil k novému projednání ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu), se snažil vzniklá pochybení zhojit tím, že vykonstruoval skutkové důvody nové a tyto v řízení vůbec poprvé též právně kvalifikoval s odkazem na příslušná ustanovení školského zákona. Evidentně se tak s ohledem na shora konstatovanou nepřezkoumatelnost prvoinstančního rozhodnutí pro nedostatek důvodů snažil v odvolacím řízení napravit „nenapravitelné“.

Tento závěr činí krajský soud při vědomí zásady jednotnosti řízení, která umožňuje odvolacímu orgánu napravit některá z případných pochybení správního orgánu prvního stupně. Ne ovšem tak závažné vady řízení, kterými trpělo prvoinstanční správní řízení a prvoinstanční správní rozhodnutí v přezkoumávané věci. Postupem žalovaného tak byl žalobci fakticky upřen jeden stupeň správního řízení, neboť proti některým závěrům žalovaného, které se poprvé objevily až v napadeném rozhodnutí, ztratil žalobce možnost uplatnění řádného opravného prostředku. Takový postup jednak nemá oporu v § 89 správního řádu, jednak jím navíc byla porušena zásada dvojinstančnosti správního řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu).

Obdobnou problematikou se již v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 81/2006-62, v němž uvedl, že *„(n)ejvyšší 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 prováděném 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.“*

S vyslovenými závěry Nejvyššího správního soudu se krajský soud plně ztotožňuje. Vzhledem k těmto a dále i s ohledem na závěry, které krajský soud učinil výše, mu tedy nezbylo než napadené rozhodnutí žalovaného dle § 78 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušit pro vady řízení spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. S ohledem na již shora vyslovenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí MŠ Sion pro nedostatek důvodů krajský soud současně se zrušením napadeného rozhodnutí zrušil ve smyslu § 78 odst. 3 s. ř. s. a § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Za této situace krajskému soudu nepříslušelo zabývat se věcí samou, tedy přezkoumávat důvodnost zbývajících žalobních bodů, protože by tím v této fázi nepřípustně nahrazoval činnost správních orgánů. Na nich nyní bude, aby v řádně zahájeném správním řízení umožnily účastníkům procesně korektním způsobem realizovat jejich práva, řádně zjistily skutkový stav věci a na základě něj znovu posoudily, zda byly dány důvody pro ukončení účasti žalobce na předškolním vzdělávání, a podle výsledku tohoto posouzení, při dodržení požadavků kladených na správní uvážení, vydaly ve věci samé řádně odůvodněné rozhodnutí, pokud ovšem po vrácení věci k dalšímu řízení neshledají důvody pro jiný procesní postup.

VIII. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Dle něj 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. Ve výsledku věci byl úspěšný žalobce.

Jeho důvodně vynaložené náklady soudního řízení spočívaly v náhradě soudního poplatku ze žaloby ve výši 3.000,--Kč, odměně advokáta při zastupování za celkem čtyři úkony právní služby po 3.100,--Kč (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky k vyjádření žalovaného a účast při jednání soudu - § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ a § 9 odst. 4 písm. d/ ve spojení s § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb., v platném znění) a v náhradě hotových výdajů 1.200,--Kč za celkem čtyři úkony. Odměna advokáta by tak činila částku 13.600,--Kč. Protože je ale zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla k uvedené částce připočtena podle § 57 odst. 2 s. ř. s. ještě výše této daně (21%) z odměny za zastupování a náhrad ve výši 2.856,--Kč, takže celková výše náhrady nákladů řízení činí 19.456,--Kč. Náklady řízení je žalovaný povinen zaplatit podle výroku II. tohoto rozsudku zástupci žalobce, neboť je advokátem (viz § 64 s. ř. s. a § 149 odst. 1 o. s. ř.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové dne 9. června 2015

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu