



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **J.S.**, zast. P. U., advokátem, sídlem K. 15/1107, P. 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23.7.2010, č.j. 100449/2010/KUSK,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23.7.2010, č. j. 100449/2010/KUSK, a rozhodnutí ředitelky Mateřské školy Líbeznice, okres Praha - východ, ze dne 3.6.2010, č.j. 136/2010, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 6.800,- Kč, a to k rukám jeho zástupce P. U., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ředitelky mateřské školy Líbeznice Praha-východ ze dne 3.6.2010, č.j. 136/2010, nebyl žalobce přijat k předškolnímu vzdělávání od školního roku 2009/2010 v mateřské škole, neboť byly přednostně přijaty k předškolnímu vzdělávání děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Jelikož počet žádostí podaných překročil stanovenou kapacitu mateřské školy, rozhodla ředitelka podle § 34 odst. 3 zákona č. 561/2004 Sb. (dále jen „školního zákona“) „v souladu s kritérii pro přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání ze dne 1.4.2009. Přednost přijetí tak byla dána dětem, které lépe vyhověly výše uvedeným kritériím. Tím byla naplněna kapacita školy, z tohoto důvodu nemohl být žalobce přijat“.

Kritéria pro přijetí dítěte do mateřské školy Líbeznice ze dne 1.4.2009 stanovila ředitelka školy takto:

1. dítě s trvalým bydlištěm v Líbeznících

2. dítě pětileté – předškolní
3. dítě matky samoživitelky
4. dítě pracující matky
5. dítě, které dosáhlo v době zápisu do MŠ tří let
6. pokud počet přihlášených dětí přesáhne kapacitní možnosti školy, přijímají se děti podle dosaženého věku – od nejstarších
7. dítě, které má již v mateřské škole staršího sourozence.

Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém namítal průtahy v řízení, z čehož dovozuje nerovnost procesních stran. Dále namítal, že kritéria pro přijetí do školy byla stanovena s účinností od 1.4.2009, ačkoliv byla zveřejněna na elektronické úřední desce dne 13.5.2009, avšak účinnost správního aktu nastává nejdříve oznámením aktu adresátovi. Vzhledem k datu zveřejnění žalobce o údajných kritériích nevěděl do doby vydání rozhodnutí, v době podání přihlášky tato kritéria nebyla známa. Kritéria 1, 3, 5, 6 a 7 dle žalobce nemají oporu v zákoně a jsou v rozporu s principem rovnosti přístupu ke vzdělání, s ust. § 2 odst. 1 školského zákona, články 1 a 2 Úmluvy o právech dítěte a v rozporu s principem rovnosti přístupu ke vzdělání (čl. 18, odst. 3 Úmluvy o právech dítěte). Vzdělání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou, žalobce nemůže za to, že správní orgány nečinily nic s ohledem na demografický vývoj, aniž by zjednały nápravu. Argument nepřijetí „z kapacitních důvodů“ dle žalobce nemá zákonnou oporu. Žalobce konstatoval, že je pro něj překvapivé, že rada obce upřednostnila děti matek, které současně pobíraly dávky rodičovské podpory, a zároveň byla povolena výjimka z nejmenšího počtu dětí předmětné školy.

Rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 23.7.2010, č.j. 100449/2010/KUSK, ve znění opravného usnesení č.j. 129347/2010/KUSK ze dne 25.8.2010, bylo odvolání zákonné zástupkyně žalobce zamítnuto a rozhodnutí ředitelky mateřské školy Líbeznice potvrzeno (žalovaný v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 160/2012-41 projednal odvolání žalobce jako přípustné bez ohledu na ust. § 183 odst. 2 školského zákona ve znění do 31.12.2011, pozn. soudu). Žalovaný konstatoval, že rozhodování o přijetí k předškolnímu vzdělávání je plně v kompetenci ředitele školy. O nepřijetí žalobce k předškolnímu vzdělávání pro školní rok 2009/2010 bylo rozhodnuto poté, co se jeho zákonná zástupkyně domáhala ochrany před nečinností. Dle žalovaného je rozhodující, že byly splněny zákonné podmínky pro přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání, tj. bylo upřednostněno přijetí dětí v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, kdy nejvyšší povolený počet dětí v mateřské škole je nepřekročitelný. Nepřekročitelnost stanovené kapacity není v rozporu s platným právním řádem, nepřekročitelnost je definována ust. § 142 školského zákona, dle kterého statutární orgán právnické osoby vykonávající činnost školy nebo školského zařízení, je povinen dodržet rozsah zápisu školy v rejstříku škol a školských zařízení. Další podmínky pro přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání jsou plně v kompetenci ředitelky školy, podmínky však nesmí být diskriminační. Protože podle bodu 5 kritérií pro přijetí dítěte do předmětné školy vydaných ředitelkou 1.4.2009 žalobce nedosáhl v době zápisu do mateřské školy věku 3 let (kritérium 5) a při nedostatečných kapacitních možnostech byly přijaty děti podle dosaženého věku (od nejstarších) nebyl žalobce přijat. Žalovaný uvedl, že zákon č. 198/2009 Sb. v § 1 odst. 1 písm. i), podle kterého je zakázána diskriminace ve věcech přístupu ke vzdělání a jeho poskytování, konkretizuje v ust. § 7 odst. 1, že není diskriminací rozdílné zacházení z důvodu věku ve věcech uvedených v § 1 odst. 1 písm. f) – j) pokud je toto rozdílné zacházení odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání na základě věkového kritéria, kdy jsou upřednostněny děti starší před mladšími, představuje rozdílné zacházení objektivně odůvodněná legitimním cílem. Cílem předškolního vzdělávání

je vytváření základních předpokladů pro pokračování ve vzdělávání a napomáhání vyrovnání nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání (§ 33 školského zákona). Tento úmysl zákonodárce se znovu objevuje v požadavku přednostního přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Věkové kritérium pro přijímání dětí je tedy v těchto případech podloženo legitimním cílem – připravit dítě na základní vzdělávání a je přímo úměrný věku dítěte. Vzhledem k věku účastníka by do podání přihlášky k předškolnímu vzdělávání nesplnil tento podmínky pro přijetí, neboť byla dána přednost věkově starším dětem, což je zcela v souladu se smyslem předškolního vzdělávání uvedeným v § 33 školského zákona a v souladu s bodem 5 výše uvedených kritérií.

Dále žalovaný konstatoval, že předškolní vzdělávání v mateřské škole Líbeznice končilo ve školním roce 2008/2009 celkem 15 dětí a na tato volná místa bylo přijato 15 dětí. Tím byl naplněn nejvyšší povolený počet dětí pro školní rok 2009/2010. Naplnění nejvyššího povoleného počtu dětí pro školní rok 2009/2010 je evidentní ze statistického výkazu v mateřské škole S 1-01 podle stavu původně vykázaného ředitelkou ke 30.9.2009.

Žalobce podanou žalobou namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí obou správních orgánů, neboť pouze konstatují, že byla naplněna kapacita školy. Rozhodnutí prvoinstančního orgánu odkazuje na kritéria přijímání, která však nejsou v rozhodnutí jakkoliv zmíněna a konstatuje, že jiní uchazeči splňují daná kritéria lépe bez bližší specifikace. Prvostupňové rozhodnutí neobsahuje ani náznak úvah, které by vedly k tomu, jak byla hodnocena kritéria, jaká jim byla přiřazována váha, jak byla poměřována a počítána, jakého výsledku dosáhli ostatní uchazeči, v jakém počtu apod. Rozhodnutí správního orgánu II. stupně shledává takovýto postup správní orgán I. stupně zákonným, čímž umožňuje faktickou zvěř, jež je nevyvratitelná. Žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobce, neboť téměř všechny pominul, „jakoby nebyly vůbec vzneseny a ani neuvedl úvahu, že se tyto důvody k věci nevztahují“. Žalovaný se vyrovnal pouze s argumentem založeným na diskriminaci kvůli věku a kapacitním naplnění školského zařízení.

Žalobce namítá nezákonnost některých kritérií stanovených ředitelkou školy. Kritérium přednostního přijímání dětí samoživitelek považuje žalobce za nejasné, za nezákonné považuje kritérium dosažení 3 let věku v době zápisu, kritérium vyššího věku (6. kritérium) a kritérium staršího zapsaného sourozence (7. kritérium). Kritérium staršího sourozence je v rozporu se zákonem, protože zakládá podmínku nesplnitelnou pro prvorozené dítě a je tedy v rozporu s principem rovnosti. Užitím tohoto kritéria se nesleduje žádný legitimní cíl nebo zájem, který by byl přiřaditelný k žadateli jako takovému. Také kritérium dosažení věku tří let v okamžiku zápisu je stanoveno v rozporu se zákonem, protože zákon upřednostňuje děti předškolního věku, ale nestanoví jinou věkovou hranici jako přípustné věkové kritérium, z toho žalobce a contrario dovozuje, že aplikace jiných kritérií založených na věku je nepřipustná, shodně jako kritérium přednosti starších dětí. Kritérium přednosti dětí matek samoživitelek by bylo za určitých okolností akceptovatelné, nicméně v tomto případě je sociální zájem ošetřen již kritériem pracující matky. Kritérium je tak dle žaloby redundantní nebo nejasné. Kritéria jako celek nejsou jakkoli vážena a není znám způsob jejich zohlednění. Ve svém celku pak vytvářejí nezákonný podklad pro rozhodování, protože jejich souhrn je nezpůsobilý být podkladem pro přezkoumatelné rozhodnutí. Žalobce také spatřuje nepřipustnost ve skutečnosti, že kritéria byla stanovena až po termínu podání přihlášek, neboť termín přihlášek byl do konce března, avšak kritéria byla přijata k 1.4.2009. Každý proces, který vede k rozhodnutí o subjektivním právu, musí být prováděno na základě předem předvídatelných procesů a kritérií. Každý kdo podává přihlášku by měl znát pravidla pro

přijetí, aby mohl vlastní úvahou, zda se řízení účastní či nikoliv. Měnit pravidla během řízení je nepřípustné a popírá to právní jistotu účastníků řízení.

Dle žaloby správní orgán aplikoval kritéria v rozporu se zákonem a naopak měl aplikovat dle platného práva kritéria zcela jiná, jež jsou stanovena v zákonných normách. Dle čl. 18 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte žalobce dovozuje zákonné kritérium zaměstnání obou rodičů, proto bylo povinností správního orgánu takovéto kritérium zohlednit, neboť dle čl. 18 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte „státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, činí všechna potřebná opatření k tomu, aby bylo zabezpečeno právo dětí pracujících rodičů a využívat služeb a zařízení péče o děti, která jsou pro ně určena“.

Žaloba konstatuje určitou pochybnost o nezájatosti správního orgánu, jestliže o žádosti žalobce prvotně nebylo rozhodnuto, neboť rozhodnutí o nepřijetí nabylo právní moci až po skončení školního roku, kterého se týkalo. Z daného tak plyne, že správní orgán nejprve nevzal vůbec žádost v úvahu a neposuzoval ji v kontextu jiných žádostí na základě rovnosti. Správní orgán tak naplnil podle nejasných kritérií početní stav školky a poté donucen k vydání rozhodnutí argumentoval obsazeností školy. Naplnění kapacitního stavu před posouzením žádosti však bylo dáno protiprávním postupem správního orgánu a následným rozhodnutím jej nelze legalizovat. Ze spisu je zjevné, že žádost žalobce nebyla řádně posouzena v konkurenci s jinými žádostmi. Byl tak porušen princip rovnosti a rovného přístupu k právu.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Žalovaný namítá, že v textu žaloby absentuje, jaké právo žalobce bylo žalobou napadeným rozhodnutím porušeno. Práva na předškolní vzdělávání mají pouze děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky (§ 34 odst. 4 školského zákona), žalobce se však narodil 9.1.2007 a tedy podmínku práva na předškolní vzdělání nesplňuje. Žalovaný konstatuje, že odvolací správní orgán přezkoumává správnost napadeného rozhodnutí jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání (§ 89 odst. 2 s.ř.). Odvolacími důvody byly rozpor s principem rovnosti přístupu ke vzdělávání a nezákonnost kritérií pro přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání. Žalovaný se v rozhodnutí odvolání vypořádal s důvody odvolání uvedenými. Ředitelka mateřské školy stanovila podmínky pro přijetí do mateřské školy, které byly zveřejněny způsobem obvyklém tak, aby se s nimi rodiče seznámili. Zákonní zástupci žalobce měli možnost se vyjádřit k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 s.ř. dne 31.5.2010, tohoto práva nevyužili. Kritéria pro přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole byla stanovena takto: přednostně budou přijímány děti s trvalým pobytem v Líbeznících; děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky; děti matek samozivitelek; děti pracujících matek; děti, které dosáhnou v době zápisu do MŠ tří let; v případě, že počet přihlášených dětí přesáhne kapacitní možnosti školy, budou přijímány děti podle dosaženého věku – od nejstarších; děti, které mají již v MŠ staršího sourozence. Přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání je specifickým druhem správního řízení, neboť rozhodujícím kapacitním kritériem, které musí být při přijímání do mateřské školy za všech okolností respektováno, je stanovení maximálního počtu dětí v mateřské škole ze strany hygienické stanice. Nejvyšší povolený počet dětí ve škole je jedním z údajů zapisovaných do rejstříku škol a školských zařízení (§ 144 školského zákona), pouze v rozsahu tohoto zápisu má škola právo vzdělávání poskytovat a tyto hranice musí správní orgán respektovat. Překročení kapacity a přijetí vyššího počtu dětí k předškolnímu vzdělávání by bylo nezákonné rozhodnutí, které by bylo v rozporu s právními předpisy.

Žalovaný považuje rozhodnutí správního orgánu I. stupně za přezkoumatelné, neboť rozhodování o žádosti žalobce je samostatným správním řízením, proto nelze uvést, jakého výsledku dosáhli ostatní uchazeči. Žalovaný vycházel ze všech podkladů přijímacího řízení k předškolnímu vzdělávání a dále ze zákonem stanovených podmínek dle § 34 odst. 4 školského zákona, podle kterého se k předškolnímu vzdělávání přijímají přednostně děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky a kapacitou školy. Nikoliv každé odlišné zacházení znamená nutně diskriminační předpoklad. Diskriminační je pouze takové zacházení, které postrádá objektivní a rozumné zdůvodnění. Kritéria stanovená ředitelkou školy jsou v souladu se zákonem, některá jsou přímo takto ve školském zákoně stanovena, např. děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky, požadavek tří let věku dítěte. V době podání žádosti měl žalobce 24 měsíců. Kritérium staršího sourozence je v souladu s čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, kdy je určeno zájmem dítěte, což lze přítomnost staršího sourozence ve škole bezesporu zařadit. Požadavek zařazování sourozenců do skupin se objevuje i v dalších případech, např. § 4 zákona č. 109/2002 Sb. Mateřská škola je dle školského zákona školou poskytující vzdělávání, nikoliv zařízení péče o děti, čl. 18 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte se na problematiku přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání nevztahuje. Proto skutečnost, že zákonný zástupce dítěte je zaměstnán, nemůže být rozhodujícím měřítkem při přijímání dítěte k předškolnímu vzdělávání. Mateřská škola není určena přednostně dětem pracujících rodičů, cíle předškolního vzdělávání jsou stanoveny v § 33 školského zákona. Záleží tak na uvážení ředitelky školy, zda zaměstnání rodičů dítěte zohlední či nikoliv.

Dle žalovaného odvolání žalobce obsahovalo pouze obecný odkaz na § 2 školského zákona, čl. 1 a 2 úmluvy o právech dítěte, čl. 10 ústavy ČR a čl. 18 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte, tedy v rozporu s § 82 odst. 2 s.ř., neobsahovalo uvedení rozporu s právními předpisy nebo nesprávnosti rozhodnutí. Přesto se však odvolací správní orgán v celém rozsahu odvoláním zabýval. Výzva k vyzvednutí přihlášek je běžným postupem v mnoha mateřských školách, jeho cílem není eliminace žadatelů, kteří žádost na přihlášce nepodají. Žalobce požádal o přijetí k předškolnímu vzdělávání přihláškou ze dne 25.1.2009, 30.3.2010 uplatnil ochranu před nečinností, neboť do této doby nebylo o žádosti rozhodnuto. K tvrzení žalobce, že rozhodnutí o jeho nepřijetí nabylo právní moci až po skončení školního roku, žalovaný uvádí, že školní rok začíná 1.9. a končí 31.8. následujícího kalendářního roku. Správní řízení o přijetí k předškolnímu vzdělávání žalobce je samostatným správním řízením, které nelze vázat do kontextu s jinými správními řízeními. Důvodem pro nepřijetí žalobce nebyla původní nečinnost ředitelky školy, na základě čehož došlo k naplnění kapacity školy.

Dle sdělení ředitelky školy ze dne 8.12.2010 byl v souvislosti s navýšením kapacity v mateřské škole Líbeznice rozhodnutím č.j. 176/2010 žalobce přijat k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole od 1.1.2011.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (75 odst. 2 věta první s.ř.s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř.s.).

Dle § 34 odst. 1 školského zákona se předškolní vzdělávání organizuje pro děti ve věku zpravidla od tří do šesti let. Dle odst. 2 ředitel mateřské školy stanoví v dohodě se zřizovatelem místo, termín a dobu pro podání žádosti o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání od následujícího školního roku a zveřejní je způsobem v místě obvyklým. Dle odst. 3 ředitel mateřské školy rozhoduje o přijetí dítěte do mateřské školy, popřípadě o stanovení zkušebního

pobytu dítěte, jehož délka nesmí přesáhnout 3 měsíce. Dle odst. 4 se k předškolnímu vzdělávání přednostně přijímají děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky. Pokud nelze dítě v posledním roce před zahájením povinné školní docházky přijmout z kapacitních důvodů, zajistí obec, v níž má dítě místo trvalého pobytu, zařazení dítěte do jiné mateřské školy. Dle odst. 7 dítě může být přijato k předškolnímu vzdělávání i v průběhu školního roku.

Soud nejdříve posoudil, zda přijetí žalobce k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole od 1.1.2011 je uspokojením žalobce ve smyslu § 62 odst. 1 s.ř.s. Žalobou napadené rozhodnutí se týkalo školního roku 2009/2010, nově vydaným rozhodnutím ředitelky školy č.j. 176/2010 byl žalobce přijat k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole od 1.1.2011, tedy ve školním roce 2010/2011. Co do určení časového období (školní roku) jde o odlišný předmět řízení, avšak přijetí do školy nezakládá přijetí k předškolnímu vzdělávání pouze pro daný školní rok, nýbrž i pro další vzdělávání po následující období. Předmět řízení ve svém základu je proto totožný (přijetí k předškolnímu vzdělávání), odlišnost spočívá pouze v určení počátku přijetí. Otázka identity předmětu řízení je proto rozostřena. Uspokojení žalobce dle § 62 s.ř.s. a z toho plynoucí postup soudu dle § 62 odst. 3 s.ř.s. a násl. byl však v dané věci vyloučen, neboť žalovaný v souladu s ust. § 62 odst. 1 s.ř.s. nesdělil, že hodlá žalobce uspokojit. Pokud žalovaný vydá nové rozhodnutí o témže předmětu řízení, aniž by dle § 62 odst. 1 s.ř.s. sdělil, že hodlá žalobce uspokojit, nemá takové nové rozhodnutí účinky na posouzení oprávněnosti žaloby, neboť dle § 75 odst. 1 s.ř.s. soud vychází ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Postup dle § 62 s.ř.s. je výjimkou z pravidla vázanosti soudu stavem ke dni rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Žalobou napadeným rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti žalobce o přijetí k předškolnímu vzdělávání, aktivní legitimace žalobce dle § 65 s.ř.s., tedy tvrzené zkrácení jeho práv, plyne již ze samotné skutečnosti zamítnutí jeho žádosti. Obdobně stanovil Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 As 35/2012-40 (Sb. NSS 2736/2013), dle *kterého rozhodování mateřské školy o nepřijetí dítěte do (předškolního) vzdělávacího systému podle § 34 zákona č. 561/2004 Sb. se odehrává v oblasti veřejné správy. Vzdělávání včetně předškolního je veřejnou službou, je svázáno přísnou regulací a kontrolováno státem; rozhodování o jeho poskytnutí proto nelze považovat za akt vymykající se soudní kontrole.*

Dle § 34 odst. 1 školského zákona se předškolní vzdělávání organizuje pro děti ve věku *zpravidla* od tří do šesti let, předškolní vzdělávání dětí mladších tří let tak školský zákon nevylučuje, pokud je věkový limit stanoven *zpravidla*, tedy nikoli kogentně, nepřekročitelně. Dle odst. 4 se k předškolnímu vzdělávání *přednostně* přijímají děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky (§ 36 školského zákona). Tímto ustanovením zákonodárce výslovně stanovil přednost dětí starších pěti let s ohledem na povinnou školní docházku. Stanovené prioritě školní docházky odpovídá i věta druhá ust. § 34 odst. 4 zákona o povinnosti obce zajistit zařazení nepřijatého dítěte do jiné mateřské školy. Z ust. § 34 školského zákona plyne, že věk dítěte je rozhodným kritériem pro přijetí dítěte, aniž by byla dána diskriminace věkem. Přednostní přijetí dítěte předškolního věku má výslovnou zákonnou oporu (§ 34 odst. 4 školského zákona) a zároveň sleduje legitimní cíl dosažení určitých dovedností, které jsou předpokladem řádného výkonu školní docházky. Obdobně lze konstatovat ohledně kritéria dosažení věku tří let, neboť i předškolní vzdělávání v mateřské škole vyžaduje určité dovednosti, které jsou obvykle dány věkem dítěte. Jakkoli schopnosti dítěte nejsou výlučně dány jeho věkem, jde o objektivní výchozí hledisko pro posouzení schopností dítěte. V tomto rozsahu žalovaný zcela příhodně odkázal na ust. § 7 odst. 1 zákona

č. 198/2009 Sb., dle kterého diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu věku, pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Dále ust. § 3 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb. stanoví, že nepřímou diskriminací se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné. Jak výše uvedeno, kritérium věku (přednost dítěte předškolního věku pěti a také věku vyššího tří let) je odůvodněno legitimním cílem, proto není žalobní bod ohledně diskriminace žalobce pro věk důvodný. Zejména pokud cílem předškolního vzdělávání je vytváření základních předpokladů pro pokračování ve vzdělávání a vyrovnávání nerovnoměrnosti vývoje dětí před vstupem do základního vzdělávání (§ 33 školského zákona). Zákaz diskriminace není zákazem rozlišování odlišností, zde jakkoli obecně, předpokládané dovednosti dítěte v určitém věku potřebného pro zajištění výchovy a péče v předškolním zařízení a dále ve školském zařízení. Obdobně soud považuje za nediskriminační kritérium přednosti staršího dítěte (kritérium 6), neboť z ust. § 34 odst. 4 školského zákona plyne priorita přípravy staršího dítěte na předškolní přípravu. Zároveň v daném kritériu soud shledává legitimní sociální důvod, neboť nepřijetí dítěte do předškolního zařízení obvykle zakládá zásah do majetkových poměrů rodičů. Kritériem „přednosti staršího dítěte“ (č. 6) je tak upřednostněno dítě, jehož rodiče byli podrobeni takovému zásahu do majetkových nebo osobních poměrů po delší dobu.

Kritérium věku žalobce se vztahuje k žalobní námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, vady řízení spočívající v neuvedení kritérií včas a také nepřímou k žalobnímu bodu o kapacitě školy. Soud se ztotožnil s námitkou žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu I.st. Z rozhodnutí ředitelky mateřské školy č.j. 136/2010 pouze plyne, že počet žádostí překročil kapacitu školy, přijaté děti oproti žalobci „lépe“ vyhověly v rozhodnutí neuvedeným kritériím. Správní orgán pouze specifikoval kritérium přednosti dětí předškolního věku, aniž by však specifikoval počet takto přijatých dětí, jestliže z rozhodnutí neplyne, že by k předškolnímu vzdělávání od školního roku 2009/2010 byly přijaty pouze takovéto děti. Řízení o žádosti dítěte k přijetí k předškolnímu vzdělávání je sice samostatným řízením, avšak v případě nedostatku kapacity školy jsou řízení o všech žádostech natolik provázána, že odůvodnění rozhodnutí o nepřijetí dítěte do školy musí obsahovat skutečnosti, ze kterých bude zřejmé srovnání s ostatními žádostmi, kterým bylo vyhověno, např. ohledně kritéria přednosti dětí předškolního věku uvést počet takto přijatých dětí případně i s uvedením č.j. rozhodnutí o jejich přijetí. Pokud správní orgán provedl srovnávací úvahu vycházející z rozhodných skutečností, není důvodu, aby taková úvaha absentovala v odůvodnění rozhodnutí (§ 68 odst. 3 s.ř.), nehledě na odepření práva účastníka se odvolat, resp. v odvolání namítat relevantní důvody.

Správní řízení je třeba vnímat jako jeden celek, proto nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí I.st. může být odstraněna odvolacím orgánem, nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí I.st. tak bez dalšího nezakládá zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu soudem dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval naplnění nejvyššího povoleného počtu dětí pro školní rok 2009/2010 (15 dětí) a jeho nepřekročitelnost dle § 142 školského zákona. Dle žalovaného je pro posouzení správního řízení rozhodující, že bylo upřednostněno přijetí dětí v posledním roce před zahájením školní docházky a s místem trvalého pobytu v obci a dále byl dodržen rozsah zápisu školy. Žalovaný uvedl, že důvodem pro nepřijetí žalobce bylo

nedosažení v době věku tří let zápisu do školy (kritérium 5) a přijetí starších dětí (kritérium 6). Soud má oproti žalobou napadenému rozhodnutí za to, že z rozhodnutí správního orgánu I.s.t. neplyne, že by žalobce nebyl přijat pro nedostatek věku ke dni zápisu do školy, ostatně ke dni rozhodování ředitelky školy věku tří let již dosáhl. Pokud by tomu tak bylo, není zřejmé, proč správní orgán I.st. provedl „srovnání“ s ostatními žadateli, kteří vyhověli stanoveným kritériím „lépe“. Soud kritérium č. 5 stanovené ředitelkou školy nepovažuje za zcela srozumitelné, není zřejmé, zda jde, shodně jako kritérium č. 1, o podmínku přijetí nebo o srovnávací kritérium v případě překročení kapacity školy, jak uvedeno v kritériu č. 6.

Jelikož důvody nepřijetí žalobce dle žalovaného jsou v rozporu s důvody rozhodnutí správního orgánu I., aniž by žalovaný jako odvolací orgán nahradil úvahu správního orgánu I.st., lze mít za to, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I.st. z důvodu absence úvah o srovnání nepřijatého žalobce s ostatními přijatými dětmi v rámci stanovených kritérií nebyla rozhodnutím žalovaného odstraněna. Proto je nadále dána nepřezkoumatelnost obou správních rozhodnutí, neboť není zřejmé, v jakém rozsahu byly na žalobce aplikovány stanovená kritéria přijetí. Pokud takto bylo žalovaným odůvodněno pouze v rozsahu věku, stále absentuje srovnání s přijatými účastníky, nehledě k nejasnosti stanoveného kritéria č. 5, které nebylo odstraněno výkladem správního orgánu v odůvodnění. Naplnění kapacity není samo o sobě důvodem pro nepřijetí žalobce, neboť právě tato skutečnost zakládá poměření žádosti žalobce stanovenými srovnávacími kritérii (např. č. 6). Uvedený důvod nepřijetí žalobce pro překročení kapacity školy neodstranil nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného. Pro rozhodování správního orgánu je sice rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (srovnej NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011 – 79), avšak nelze přehlédnout, že naplnění kapacity školy mohlo být způsobeno nezákonným postupem správních orgánů. Pokud naplnění kapacity školy bylo způsobeno nezákonným postupem ředitelky školy, nemůže být potom důvodem pro nevyhovění žádosti žalobce. Zároveň naplnění kapacity školy bylo pouze skutečností, která měla vést správní orgány k aplikaci srovnávacích kritérií pro (ne)přijetí žalobce, tedy nikoli skutečností, která by bez dalšího byla důvodem pro nepřijetí žalobce do předškolního zařízení.

Školský zákon nestanoví konkrétně podmínky řízení o přijetí dítěte do předškolního zařízení, ponechává rozsáhlé kompetence řediteli školy (§ 34 školského zákona). Rozhodovací proces ředitele školy se však musí vyvarovat libovůle, tedy musí zahrnovat rovný a informovaný přístup k účastníkům, který je dán pouze řádným odůvodněním rozhodnutí, které vychází ze stanovených kritérií. K tomu uvedl NSS v rozsudku č.j. 1 As 35/2012-40 : *Disponuje-li mateřská škola pravomocí rozhodovat o přijetí dítěte do systému (předškolního) vzdělávání -mateřské školy- podle § 34 školského zákona, přičemž zákonné podmínky pro taková rozhodování zákon nikterak neupravuje, pak je nutno zajistit, aby byla při rozhodování vážena předem stanovená kritéria pro přijímání dětí do tohoto systému vzdělávání. To právě proto, že nelze zajistit zpravidla z kapacitních důvodů vždy a všem dětem přístup právě do jimi zvoleného předškolního zařízení a tedy i do zmíněného předškolního vzdělávacího systému[25]. Mezi demokratické principy (principy rovnosti a zákazu diskriminace a neodůvodněně nerovného zacházení jako esenciální zásady materiálního právního státu), jistě patří i fundamentální zásady správního řízení, jako nutnost zohlednit při rozhodování konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, přičemž tyto zásady nacházejí svůj výraz právě v odůvodnění rozhodnutí. Podmínky přijímání do předškolních vzdělávacích zařízení musí být proto určeny předem a musí vycházet z principu rovnosti příležitostí. Přístup do zmíněného systému vzdělávání by měl být především v souladu s principem transparentnosti, který v širším smyslu vyjadřuje, že postupy při rozhodování jsou*

srozumitelné a otevřené, dle předem stanovených kritérií. Kromě zákonem určeného kritéria přednostního přijetí dětí předškolního věku, si lze jako další kritérium představit např. přednostní přijetí starších dětí, zaměření na vzdělávání dětí v určité oblasti, teritoriální hledisko dle bydliště dítěte, sociální hledisko apod.; takto stanovená a zvolená kritéria jsou zcela na vůli a rozhodnutí jednotlivých předškolních vzdělávacích zařízení, musí být transparentní a založena na demokratických principech (viz obdobně ve vztahu rozhodnutí o nepřijetí studenta na vysokou školu rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37-2006 - 63).

V souladu s výše uvedeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu lze konstatovat nezákonnost postupu ředitelky školy spočívající v nesdělení kritérií pro přijetí před podáním přihlášek. V dané věci však není zřejmé, jak byla při rozhodování o žádosti žalobce poměřena stanovená kritéria, proto nelze bez dalšího přijmout závěr o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro vadný postup ředitelky školy spočívající v nesdělení kritérií před podáním žádostí o přijetí do školy. Nelze tak přezkoumat, zda předmětné porušení vedlo ke zkrácení subjektivních veřejných práv žalobce, jelikož nikoli každé porušení ustanovení o řízení před správním orgánem zakládá bez dalšího nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Školský zákon sice kromě kritéria přednosti dětí předškolního věku nestanoví další kritéria, které je nutné zohlednit, avšak i kritéria stanovená ředitelem školy podléhají obecné zákonné kontrole, jak plyne ze žaloby samotné (zákaz diskriminace, nerovnosti účastníků a pod). Takovýto přezkum kritérií však nelze vykládat extenzivně ve smyslu posouzení jejich vhodnosti, tedy jak činí žaloba v rozsahu tvrzení o opomenutí „nové“ kritéria. Soud ostatně takový test vhodnosti nebyl oprávněn učinit, jestliže jsou rozhodnutí nepřezkoumatelná z důvodu absence úvah o aplikovatelnosti zvolených kritérií pro přijetí žalobce do školy.

Dle § 71 písm. d) s.ř.s. ze žalobních bodů musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vázanost žalobními body dle § 75 odst. 2 s.ř.s. je prolomena ust. § 76 s.ř.s., dle kterého soud přihlédne k určitým vadám řízení a rozhodnutí i bez jejich uvedení v žalobě. Žalobce je povinen právní argumentaci uvést nejpozději do dvou měsíců, k pozdějším námitkám soud nepřihlíží (§ 72 odst.1 s.ř.s.). Žalobce nijak nespecifikoval odvolací námitky, které měl žalovaný opomenout. Negativní vymezení nevypořádání se s odvolacími námitkami (dle žaloby žalovaný se vypořádal pouze s odvolací námitkou diskriminace věkem a kapacity školy) je neurčité, zejména pokud žalovaný odkazuje na ust. § s.ř., proto není způsobilé soudního přezkumu. Žalobní námitka nepřezkoumatelnosti z důvodu neseznatelnosti důvodu nepřijetí žalobce k předškolnímu zařízení je dostatečně určitá, tedy způsobilá soudního přezkumu. Jak výše uvedeno, soud shledává deficit přezkoumatelnosti správního rozhodnutí I.st. pro nedostatek uvedení důvodů pro nepřijetí žalobce, který nebyl odstraněn žalovaným jako odvolacím orgánem, proto soud obě správní rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a, 78 odst. 1, 3 s.ř.s.

Žalobní námitce o nezákonnosti kritérií stanovených ředitelkou školy soud nepřisvědčil, neboť kritérium věku (č. 5, 6) nepovažuje za diskriminační. Jelikož rozhodnutí správních orgánů neobsahují aplikaci stanovených kritérií při posouzení žádosti žalobce, soud neprovedl přezkum dalších kritérií, neboť podstatou řízení o žalobě podle § 65 s.ř.s. je přezkoumání zákonnosti postupu a úvah správního orgánu při rozhodování, nikoli nahrazování absentujících úvah správního orgánu soudem. Žalobní bod ohledně stanovení kritérií po přijetí přihlášek také nebyl předmětem soudního přezkumu z důvodu nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Z čl. 18 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte neplyne povinnost ředitele předškolního zařízení přihlédnout k zaměstnanosti rodičů dítěte, za

potřebné opatření ve smyslu čl. 18 odst. 3 Úmluvy o právech dítěte je nutné považovat samotné vytvoření systému předškolních zařízení, který může být přirozeně kapacitně omezen. Případná aplikace kritéria zaměstnanosti rodičů u jiných předškolních zařízení nezakládá legitimní očekávání žalobce v řízení o přijetí předškolnímu vzdělávání do mateřské školy Líbeznice. Soud neshledává také důvodným žalobní bod o nezákonnosti procesu přijetí přihlášek, neboť žalobce nijak netvrdil, že by takový postup ředitelky školy vyloučil žalobce z procesu rozhodování. Žalobou tvrzenou „zaujatost“ nelze dovodit pouze na základě nečinnosti správního orgánu, zejména pokud účastník samotný neučinil vzhledem k povaze věci očekávání hodný okamžitý úkon směřující k nápravě nečinnosti správního orgánu (opatření proti nečinnosti žalobce uplatnil dne 30.3.2010).

Jak výše uvedeno, omezení kapacity školy není kritériem pro rozhodování o žádosti žalobce, nýbrž skutečností, na základě které měla být poměřena žádost žalobce s ostatními žádostmi dle stanovených kritérií. Zda takto bylo skutečně správními orgány učiněno, není z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, žalobou tvrzené porušení principu rovnosti je tak předčasné. Žalobou namítaný nerovný přístup k právu je v procesní rovině konzumován závěrem soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadených rozhodnutí.

Soud neprovedl žalobcem navrhovanou aplikaci § 133a o.s.ř., neboť dle § 64 s.ř.s. se ustanovení první a třetí části o.s.ř. použijí pro řízení dle s.ř.s. pouze přiměřeně. Vzhledem k povaze řízení dle s.ř.s. ovládaného dispoziční zásadou, zásadou koncentrace a vázaností soudu skutkovým stavem ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí je aplikovatelnost ust. § 133a o.s.ř. o přesunu důkazního břemena na žalovaného v případech diskriminace pro řízení o žalobě dle § 65 s.ř.s. proti nepřijetí dítěte do předškolního zařízení vyloučena.

Dle § 78 odst. 4 s.ř.s. soud věc vrátil k dalšímu řízení. Bude na správním orgánu, aby posoudil, zda nejsou dány podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) s.ř. pro bezpředmětnost plynoucí z uplynutí doby (školního roku 2009/2010) a přijetí žalobce do předškolního zařízení. Soud k této skutečnosti nemohl přihlédnout, neboť dle § 75 odst. 1 s.ř.s. při rozhodování vychází ze skutkového stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu II.st. bylo stále vydáno ve školním roce 2009/2010.

Žalobce byl ve věci úspěšný, proto mu náleží náhrada nákladů řízení dle § 60 odst. 1 s.ř.s., jež se sestává z uhrazeného soudního poplatku 2.000,- Kč a odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí věci, podání žaloby) po 2.400,- Kč a dvě paušální částky po 300 Kč dle advokátního tarifu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 Praze dne 9.4. 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu