



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové, pobočka v Pardubicích, rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců Mgr. Moniky Chaloupkové a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., ve věci **žalobkyně nezl. A. S., zastoupené zák. zástupcem Mgr. J. S., proti žalovanému Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9.8.2012, č.j. SpKrÚ 44296/2012/OŠKT,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 9.8.2012, č.j. SpKrÚ 44296/2012/OŠKT **se pro vady řízení z r u š u j e a v ě c se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni k rukám jejího zákonného zástupce Mgr. Jana Skořepy náhradu nákladů řízení ve výši **3.000,- Kč**, a to **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 9.8.2012, č.j. SpKrÚ 44296/2012/OŠKT žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil napadené rozhodnutí ředitelky Mateřské školy Pardubice - Polabiny, Brožíkova 450 ze dne 2.7.2012, č.j. SŘ B03/2012/2, kterým nebyla žalobkyně přijata k předškolnímu vzdělávání na této mateřské škole.

Žalobní body:

Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného včasnou žalobu, kterou se domáhala jeho zrušení s tím, že napadené rozhodnutí trpí vadou řízení, když žalovaný skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise a jedná se o nezákonné rozhodnutí. Žaloba je vystavěna na následujících žalobních bodech:

Rozhodnutí žalovaného vykazuje nesprávnost v označení žalobkyně, neboť za účastníka řízení označuje Bc. Z. S., zák. zástupkyni žalobkyně, nikoliv samotnou nez. žalobkyni.

Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí nemá oporu ve správním spise. Žalobkyně se dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2.5.2012, č.j. As 35/2012-40, v němž se uvádí, že kritéria pro přijímání dětí do předškolního vzdělávání „jsou zcela na vůli a rozhodnutí jednotlivých předškolních vzdělávacích zařízení,“ a to s odkazem na § 34 odst. 3 zák. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) /dále jen „školský zákon“. Má tedy za to, že plné a osamostatněné použití kritérií doporučených a schválených Radou města Pardubic je v rozporu s cit. závěrem Nejvyššího správního soudu. Má za to, že kritéria byla převzata bez jakéhokoliv úsudku ze strany ředitelky mateřské školy a neměla pouze doporučující charakter, žádný úsudek o vhodnosti použití kritérií není obsažen ani ve vyjádření ředitelky ve správním spise. Žalobkyně shledává uvedená kritéria jako nepřipustně zavazující, přičemž poukázala na tyto skutečnosti, které žalovaný v napadeném rozhodnutí nedostatečně vyhodnotil:

- Text č. 2861/2012, jímž byla kritéria schválena, nevykazuje doporučující charakter;
- ředitelka mateřské školy je jmenována na své místo zřizovatelem mateřské školy, tedy statutárním městem Pardubice, v čemž žalobkyně shledává možný důvod pro bezvýjimečné uposlechnutí uvedených kritérií k přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání;
- dokument přístupný na web. stránkách Magistrátu statutárního města Pardubice <http://www.pardubice.eu/urad/radnice/magistrat/odbory-magistratu/osks/skolstvi/dite-v-ms.html> pod názvem. „Přijetí dítěte do mateřské školy,“ který byl uveřejněn před schválením uvedených kritérií, jednoznačně uvádí, že přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání do mateřské školy se bude v případě překročení kapacity mateřské školy řídit těmito kritérii. Podle těchto kritérií bylo v případě dotčené mateřské školy skutečně rozhodnuto.

Plošné používání jednotných kritérií znemožňuje přijetí dětí z jedné nebo více skupin k předškolnímu vzdělávání v rámci všech mateřských škol zřízených tímž zřizovatelem. V případě Kritérií schválených Radou města Pardubic se hromadně vyloučenou skupinou staly téměř všechny děti narozené po datu 31.12.2009, přičemž do této skupiny patří právě žalobkyně. Naopak jiné děti byly dle žalobkyně plošně, tedy ve všech mateřských školách zřízených tímž zřizovatelem, zvýhodněny - děti, které mají v mateřské škole sourozence, či které se do mateřské školy hlásí spolu se sourozencem.

Žalobkyně má za to, že rozhodnutí je nezákonné rovněž z důvodu, že bylo rozhodnuto na základě § 34 odst. 8 školského zákona, nikoliv na základě § 34 odst. 3 školského zákona, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobkyně proto navrhla zrušení napadeného rozhodnutí jak pro vady řízení

spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí nemá oporu ve správním spise, tak pro nezákonnost rozhodnutí z důvodu aplikace shora uvedeného § 34 odst. 8 školského zákona.

Vyjádření žalovaného:

Žalovaný zdůvodnil napadené rozhodnutí tím, že žalobkyně se umístila na 32. místě v pořadí přihlášených dětí do mateřské školy, přičemž z kapacitních důvodů nemohla být přijata. Žalovaný přitom shledal, že postup ředitelky mateřské školy jako správního orgánu prvního stupně byl zcela v souladu se školským zákonem, zejména s § 34 odst. 4, 5 školského zákona. Neshledal porušení kritérií přijímacího řízení stanovených dle něj ředitelkou školy a zřizovatelem školy. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, jehož se žalobkyně dovolává, a to rozsudek ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 35/2012-40, nepovažuje za příslušný pro danou věc, přičemž naopak vyzdvihuje bod /24/ odůvodnění rozsudku, jímž je dle žalovaného přiznáno, že mateřská škola rozhoduje autoritativně a mocensky v oblasti státní správy.

K označení odvolatele ve správním řízení se žalovaný odkázal na § 82 správního řádu.

Podstatné okolnosti správního spisu:

Ve správním spise je založena žádost žalobkyně k předškolnímu vzdělávání od školního roku 2012/2013 do shora uvedené mateřské školy.

Shora specifikované rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se ve svém odůvodnění zcela omezuje na konstatování o naplnění kapacity mateřské školy dětmi s vyšším umístěním dle kritérií. Ohledně kritérií se uvádí pouze to, že byly vydány v souladu se zřizovatelem.

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně napadla žalobkyně odvoláním, přičemž sporovala nezákonnost správního rozhodnutí z důvodu absence kritérií pro přijetí do mateřské školy stanovených v souladu se školským zákonem, tedy ředitelkou příslušné mateřské školy.

Napadené rozhodnutí žalovaného uvádí, že ředitelka předmětné mateřské školy se rozhodla akceptovat doporučená kritéria s ohledem na objektivnost přijímacího zřízení na všech 31 mateřských školách. Ve správním spise jsou „Kritéria přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání pro II. Kolo zápisu,“ přičemž se jednoznačně jedná o kopii těch kritérií, která k žalobě došla žalobkyně jako přílohu usn. Rady města Pardubic č.j. 2861/2012 ze dne 29.5.2012.

Přípustnost žaloby:

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba byla posouzena jako přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.). Je přitom nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů, tedy platí dispoziční zásada, kdy obsah a kvalita žaloby

v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Soud se proto dále věnoval přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobcem uplatněných žalobních námitek.

O žalobě soud rozhodl bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a), b) s.ř.s.

Relevantní právní úprava

Právo na vzdělání zakotvené v Ústavě na zákonné úrovni rozvíjí a zajišťuje školský zákon. Podle § 1 školského zákona: „*Tento zákon upravuje předškolní, základní, střední, vyšší odborné a některé jiné vzdělávání ve školách a školských zařízeních, stanoví podmínky, za nichž se vzdělávání a výchova (dále jen ‚vzdělávání‘) uskutečňuje, vymezuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob při vzdělávání a stanoví působnost orgánů vykonávajících státní správu a samosprávu ve školství.*“ Podstatnou v tomto ohledu je právě skutečnost, že zákon sám řadí (na rozdíl od předchozí právní úpravy) i předškolní vzdělávání (v mateřských školách) do systému vzdělávání.

V ustanovení § 2 odst. 3 školský zákon výslovně stanoví, že: „*Vzdělávání poskytované podle tohoto zákona je veřejnou službou.*“

Podle § 34 odst. 2 školského zákona: „*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.*“

Podle § 34 odst. 3: „*Ředitel mateřské školy rozhoduje o přijetí dítěte do mateřské školy, popřípadě o stanovení zkušebního pobytu dítěte, jehož délka nesmí přesáhnout 3 měsíce.*“

Důvodnost žaloby:

Podle § 34 odst. 2 školského zákona 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 shora uvedené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla kritéria stanovena v souladu se zřizovatelem, ačkoliv na stanovení kritérií pro přijetí do mateřské školy se § 34 odst. 2 školského zákona nevztahuje. Jedná se o výlučnou pravomoc ředitele či ředitelky mateřské školy ve smyslu § 34 odst. 3 školského zákona. Zatímco § 34 odst. 2 školského zákona reflektuje roli statutárního města Pardubic jako zřizovatele mateřské školy, která je vykonávána v rámci tzv. samostatné působnosti výkonu veřejné správy, při stanovení kritérií pro přijetí do mateřské školy se naproti tomu jedná o nezpochybnitelný výkon státní správy ředitelem či ředitelkou mateřské školy, který je zcela nezávislý na zřizovateli mateřské školy, tedy má-li být tento výkon pravomoci ředitele či ředitelky mateřské školy v souladu se školským zákonem, pak nemůže být žádným způsobem vázán jakýmkoliv aktem zřizovatele mateřské školy. Krajský soud má za prokázané, že v daném případě, jak vyplývá ze samotného znění odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ředitelka mateřské školy jednoznačně rozhodovala výlučně na základě kritérií nastavených zřizovatelem, když jiná kritéria neuvedla. K vyjádření žalovaného k žalobě, k části odkazující se na slova

Nejvyššího správního soudu o mocenském a autoritativním rozhodování, je třeba uvést, že toto nelze vnímat jako synonymum pro rozhodování neomezené a zaměřovat jej s libovůlí správního orgánu, nýbrž se jedná o použití standardního výrazu vyjadřujícího nerovnost subjektů při výkonu veřejné správy, který je výkonu státní správy imanentní.

Uvedená vázanost v daném případě je prokázána rovněž „Kritérii přijímacího řízení pro mateřské školy v Pardubicích – II. kolo zápisu do MŠ“ přijatými usn. č. 2861/2012 ze dne 29.5.2012, kde je výslovně stanoveno, že: „Při shodnosti bodů rozhoduje ředitelka MŠ s přihlédnutím k trvalému pobytu v Pardubicích, k věku dítěte a zaměstnanosti rodičů.“ Je třeba zhodnotit, že uvedená kritéria nevykazují pouze doporučující charakter, nýbrž zcela jednoznačně uvádějí postup pro přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání do mateřské školy zřizovatele, jímž je statutární město Pardubice. Z vyjádření žalovaného obsaženém v odůvodnění napadeného rozhodnutí o objektivnosti přijímacího řízení na všech 31 mateřských školách zřizovatele je zřejmé, že ředitelka mateřské školy předpokládala shodný postup všech 31 mateřských škol co do bezvýjimečného následování kritérií stanovených zřizovatelem.

Krajský soud shodně s žalobkyní poukazuje na rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 2.5.2012, č.j. 1 As 35/2012-40, kterým bylo jednoznačně vysloveno na zřizovateli mateřské školy nezávislé a autonomní rozhodování ředitele či ředitelky mateřské školy o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. V daném případě však nebylo prokázáno, že ředitelka předmětné mateřské školy stanovila jakákoliv kritéria, ve správním spise je pouze založena kopie Kritérií stanovených Radou města Pardubic usn. č.j. č. 2861/2012 ze dne 29.5.2012. Krajský soud na rozdíl od žalovaného je tohoto názoru, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí v této věci, tedy že ředitelka rozhodovala na základě jí stanovených kritérií přijímacího řízení, je v přímém rozporu s obsahem správního spisu, neboť z něj stanovení jakýchkoliv kritérií pro přijetí do mateřské školy ředitelkou mateřské školy nevyplývá. Tedy žalovaný, vycházeje při svém rozhodování ze skutkového stavu, který nemá oporu ve správním spise, se dopustil vady řízení ve smyslu § 76 odst.1 písm. b) s.r.s., což bylo důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí bez nařízení soudního jednání.

Mimo to, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně kritéria obsahově nijak nespecifikuje, ani rozhodnutí žalovaného tuto obsahovou specifikaci nedoplňuje, hovoří pouze o kritériích vydaných ředitelkou školy, tedy co do korektnosti postupu dle údajných stanovených kritérií při vyhodnocení přijímacího řízení, je rozhodnutí jak správního orgánu prvního stupně, tak žalovaného pro absolutní nedostatek důvodů nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst.1 písm. a) s.r.s. Je základním právem účastníka správního řízení na rozhodnutí o jeho právu takovým kvalifikovaným způsobem, kdy rozhodnutí obsahuje řádné odůvodnění, s vyhodnocením individuálních okolností konkrétního případu, v daném případě tedy uvedení konkrétních kritérií s vyhodnocením případu žalobkyně dle každého jednotlivého kritéria. Tuto povinnost správního orgánu na straně jedné, legitimní právo účastníka správního řízení na straně druhé, nelze obejít pouze splněním povinnosti umožnit účastníkům správního řízení seznámit se s podklady správního rozhodnutí. Jinak řečeno, řádné zhodnocení věci nemůže učinit správní orgán pouze v rámci seznámení se spisem, nýbrž jeho povinnost řádného zhodnocení věci a přdestření úvah, kterými se při vydání rozhodnutí řídil, dopadá právě na

obsah odůvodnění. Výslovně je to správnímu orgánu uloženo v § 68 odst. 3 správního řádu: „V odůvodnění se 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.“ Tuto povinnost však správní orgán prvního stupně nesplnil, čímž svoje rozhodnutí co do důvodů rozhodnutí učinil nepřezkoumatelným, a žalovaný jako správní orgán druhého stupně tuto zásadní vadu řízení nezhojil.

Co se týče správného označení odvolatele správního řízení v dané věci, kdy je účastníkem řízení nezletilá osoba, je třeba dát zapravdu žalobkyni v tom smyslu, že účastníkem řízení a tedy i odvolatelem ve smyslu § 82 a násl. správního řádu je nepochybně nezl. osoba, tedy nezl. žalobkyně s tím, že je zastoupena zákonným zástupcem. Ve správním řízení, jakož i v řízení soudním je *stricto sensu* rozhodováno o právech a povinnostech této nezletilé osoby jako účastníka správního a posléze soudního řízení, neboť právě té svědčí v obecné rovině právo na účast na předškolním vzdělávání dle školského zákona, nikoliv jejím zákonným zástupcům. O podobný případ jde u smluvního zastoupení, kdy účastníkem řízení zůstává zastoupený, nikoliv zástupce. Z napadeného rozhodnutí však s ohledem na znění výroku rozhodnutí, kdy je podržena zřejmost označení nezl. účastníka správního řízení, dle krajského soudu nevznikají důvodné pochybnosti o identitě odvolatele jako účastníka řízení, neboť je zřejmé, že je rozhodováno o odvolání právě nezl. účastnice řízení zastoupené matkou jako zákonnou zástupkyní, nikoliv o právech a povinnostech této zákonné zástupkyně. Jinými slovy, krajský soud shledává žalobní bod ohledně chybného označení účastníka řízení za důvodný, avšak sám o sobě by tento nebyl způsobilý zvrátit zákonnost napadeného rozhodnutí, a to právě s ohledem na konkrétní dikci záhlaví a výroku napadeného rozhodnutí žalovaného.

Náklady řízení:

O nákladech řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. podle úspěchu ve věci. Úspěšná byla žalobkyně, které vznikly náklady řízení v podobě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000,- Kč. Náhradu těchto nákladů soud přiznal žalobkyni vůči žalovanému s tím, že žalovaný je povinen žalobci, k rukám zákonného zástupce žalobkyně, částku 3 000,- Kč zaplatit ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, když soud stanovenou lhůtu považuje za přiměřenou reálným možnostem žalovaného k provedení úhrady.

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 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 nejblíže 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 Pardubicích dne 12. prosince 2012

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová