

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobců **a) O. M.**, a **b) M. S.**, obou zast. JUDr. Ondřejem Moravcem, advokátem se sídlem Dukelská 15, Hradec Králové, proti žalované **Mateřské škole Sion**, se sídlem Na Kotli 1201, 500 09 Hradec Králové, zast. JUDr. Michalem Pacovským, advokátem se sídlem Nad Rokoskou 38, 180 05 Praha 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované o ukončení předškolního vzdělávání žalobce a), t a k t o :

- I. **Návrh se odmítá.**

- II. **Věc se postupuje k vyřízení opravného prostředku Sboru Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion, Na Kotli 101, 500 09 Hradec Králové.**

- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci napadli žalobou rozhodnutí žalované ze dne 9. 12. 2009, kterým „ukončila docházku O. M. k předškolnímu vzdělávání v MŠ Sion k 31. 12. 2009“.

Žalobci v úvodu žaloby uvedli, že žalované jako ředitelce mateřské školy, tedy školské právnické osoby, svěřuje zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „školský zákon“), mocenská oprávnění na úseku správy školství. Žalobce a) byl do konce roku 2009 žákem mateřské školy Sion. Žalobkyně b) je jeho matkou. Po ukončení docházky žalobce a) do Mateřské školy Sion o něj pečovala osobně, neboť umístění dítěte do jiného předškolního zařízení v průběhu školního roku není z kapacitních důvodů možné.

Hlavním důvodem ukončení docházky měla být skutečnost, že se rodiče žalobce a) nedostavili k osobnímu jednání, jehož termín stanovila žalovaná dopisem ze dne 4. 12. 2009 na den 11. 12. 2009. Přitom otec žalobce a) se z jednání omluvil dopisem ze dne 9. 12. 2009 z důvodu enormního pracovního vytížení, když zároveň uvedl, že omluva nemá být vnímána jako jeho nezáměr o další vzdělávání žalobce a) v Mateřské škole Sion. Vedle tohoto důvodu, který žalovaná v napadeném rozhodnutí označila za ideovou věc, zmínila také skutečnost, že Mateřská škola Sion od rodičů žalobce a) neobdržela ke dni vydání napadeného rozhodnutí dlužné platby za měsíce říjen a listopad, ani žádost o poskytnutí dotace na rodičovský příspěvek ve smyslu podmínek Mateřské školy Sion.

Uvedeným rozhodnutím byl žalobce a) zkrácen na svém právu vzdělávat se prostřednictvím školského zařízení zařazeného do vzdělávací soustavy České republiky ve smyslu § 7 odst. 1 školského zákona. Právo na vzdělání je totiž veřejným subjektivním právem, které na základě čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod požívá přímé ústavní ochrany. Napadené rozhodnutí tedy je rozhodnutím dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), když školský zákon nepřipouští proti tomuto rozhodnutí žádný opravný prostředek.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřovali žalobci dále v tom, že docházka žalobce a) k předškolnímu vzdělávání nebyla ukončena z důvodu aprobovaného školským zákonem. Ten stanoví v § 35 taxativní výčet důvodů, ze kterých je ředitel mateřské školy oprávněn předškolní vzdělávání ukončit. Mezi nimi ovšem není ten důvod, že se zákonný zástupce, navíc řádně a včas omluven, nedostaví na osobní jednání stanovené ředitelem mateřské školy, ani tzv. ideové důvody zmiňované žalovanou. Otec žalobce a) jej vodil každé ráno do školky, takže pokud byla potřeba osobní schůzky skutečně naléhavá, nebyl problém jej zastihnout.

Naplněn nebyl ani důvod ukončení předškolního vzdělávání ve smyslu § 35 odst. 1 písm. d) školského zákona. Rodiče zaplatili úplatu za vzdělání žalobce a) ve smyslu § 123 školského zákona a nejsou si vědomi žádných nedoplatků. Tím méně nedoplatků, na které by byli žalovanou písemně upozorněni ve smyslu § 35 odst. 1 školského zákona. Školné byla hrazeno ve výši sjednané ke dni zahájení školního roku 2009/2010. Zvýšení úplaty nebylo sjednáno a nebyl jim doručen ani žádný úkon Mateřské školy Sion ani jejího zřizovatele, který by směřoval ke zvýšení této úplaty. Rodiče dětí navštěvujících mateřskou školu byli oznámením vyvěšeným na nástěnce vyzváni k podání žádosti o dotace na rodičovské příspěvky do 30. 11. 2009 s tím, že k tomuto datu se garantovalo kladné vyřízení žádosti. Zákonní zástupci žalobce a) dopisem doručeným dne 30. 11. 2009 o poskytnutí dotace požádali. O žádosti však dodnes rozhodnuto nebylo. Uvedenou žádost je přitom nutno posoudit jako žádost o snížení nebo prominutí úplaty za vzdělávání ve smyslu § 123 odst. 4 školského zákona. Podání takové žádosti dle žalobců představuje překážku pro vydání rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 písm. d) školského zákona, neboť to výslovně umožňuje ukončení vzdělávání z důvodu prodlení s hrazením úplaty pouze v případě, že zákonný zástupce nedohodne

s ředitelem jiný termín úplaty. Mezi zákonnými zástupci a Mateřskou školou Sion však shoda o výši úplaty, která má být za vzdělání žalobce a) hrazena, nebyla. Mateřská škola Sion uplatňovala požadavky, které byly v rozporu s uzavřenou dohodou i obecně závaznými právními předpisy, přičemž rodiče žalobce a) využili možnosti nabídnuté přímo Mateřskou školou Sion a požádali o placení dotovaného školného.

K otázce výše úplaty žalobci dodali, že dle jejich názoru není žalovaná oprávněna ji po zahájení školního roku měnit. Připuštění jednostranné změny výše úplaty ze strany vzdělávacího zařízení v průběhu školního roku by vedlo ke zcela nepřijatelným důsledkům nejen do práv žalobce a), ale celé jeho rodiny a má též celospolečenské dopady. Ukončení docházky v průběhu školního roku reálně znemožňuje zařazení dítěte do jiného předškolního zařízení dříve, než na začátku příštího školního roku. Pokud se předškolní zařízení pokouší o zvýšení výše úplaty v průběhu školního roku, zneužívá tím tíseň rodičů, kterým často nezbyde, než se s takovým postupem smířit. Dle žalobců musí být výše úplaty postavena najisto již při nástupu dítěte do školky.

Po ukončení docházky žalobce a) do Mateřské školy Sion o něj byla žalobkyně b) nucena pečovat osobně. Žalobce a) tak byl vytržen z přirozeného dětského prostředí a ztratil potřebný kontakt se svými vrstevníky, což může nepříznivým způsobem ovlivnit jeho zdravý vývoj. Napadeným rozhodnutím bylo zasaženo i právo rodičů žalobce a) vychovávat syna podle svého uvážení v mezích vytvořených obecně závaznými právními předpisy. Toto právo je chráněno na ústavní úrovni dle čl. 32 odst. 4 Listiny a jedná se o veřejné subjektivní právo. V daném případě žalobkyně b) legitimně očekávala, že předškolní vzdělávání jejího syna bude pokračovat po celý školní rok, pokud budou jeho zákonní zástupci řádně plnit své zákonné povinnosti vůči předškolnímu zařízení. Toto očekávání však bylo zklamáno a po vydání napadeného rozhodnutí byla nucena přizpůsobit svůj rodinný a osobní život nové situaci. Cítí se tak dotčena i na ústavně zaručeném právu na respektování svého soukromého a rodinného života chráněného čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8. Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ústavní pořádek České republiky, zejména čl. 32 odst. 4 Listiny ve spojení s jejím čl. 33, zakládá přímo vynutitelné veřejné subjektivní právo na vzdělání, jehož se vůči státu, jeho orgánům i jiným subjektům, na které stát delegoval svojí pravomoc, mohou samostatně dovolávat i rodiče nezletilých dětí.

Žalobci proto navrhli, aby krajský soud žalobou napadené rozhodnutí žalované zrušil.

Žalovaná podala k žalobě vyjádření. V první řadě namítla nepřípustnost žaloby, neboť není správním orgánem. Mateřská škola Sion je dle § 8 školského zákona školskou právníckou osobou, která byl zřízena registrovanou církevní organizací. Zřizovatele škol a školských zařízení lze rozdělit do dvou kategorií, a to na tzv. veřejné zřizovatele, jejichž postavení je upraveno právními předpisy veřejného práva (jedná se o stát, kraj, obec a dobrovolný svazek obcí), a tzv.

neveřejné zřizovatele (jedná se o registrované církve a náboženské společnosti, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy a také ostatní právnické a fyzické osoby). Veřejným zřizovatelům školský zákon ukládá zákonnou povinnost zajišťovat vzdělávání a školské služby ve vymezených oblastech a k tomu zřizovat příslušné školy a školská zařízení. Kdežto neveřejní zřizovatelé zákonnou povinnost zřizovat školy a školská zařízení nemají a jedná se o jejich svobodné rozhodnutí a dobrovolnou aktivitu. Protože zřizovatelem Mateřské školy Sion je neveřejný zřizovatel, rozhodovací činnost žalované se neřídí školským zákonem, ale její povinnosti a kompetence plynou ze smluvních dohod, které jsou uzavírány mezi školkou a mezi žáky, respektive jejich zákonnými zástupci, tj. dohod na které zákonní zástupci žáků přistupují. Na její rozhodovací činnost se proto nevztahuje ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Pokud žalovaná rozhodla o ukončení školní docházky žalobce a) k předškolnímu vzdělávání, nerozhodovala jako správní orgán dle § 165 odst. 2 písm. b) školského zákona. Toto ustanovení se vztahuje pouze na ředitele škol a školských zařízení zřizovaných veřejným zřizovatelem. Vztah Mateřské školy Sion a žalobce a) je tak postaven na smluvním principu a žalovaná není správním orgánem, a proto přezkum jejího rozhodnutí ve správním soudnictví je nepřipustný. Případné spory je oprávněn řešit soud v občanskoprávním řízení.

Dále namítla nedostatek žalobní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a to na straně žalobce a). V žalobě totiž není uvedeno, že by jej jako nezletilého zastupoval někdo ze zákonných zástupců, buď žalobkyně b) jako matka nebo jeho otec T. M.. Zákonné zástupce žalobní návrh neobsahuje.

Pokud by hypoteticky bylo možno připustit, že napadené rozhodnutí lze považovat za rozhodnutí vydané správním orgánem, pak žalovaná nemůže být ve sporu pasivně legitimována. Podle § 130 odst. 2 školského zákona totiž orgány školské právnické osoby u školských právnických osob, které nejsou subjektem veřejného práva (tzn. jsou zřizovány dle § 124 odst. 2 písm. b) školského zákona) jsou nejen ředitel, ale také rada. Pokud by tedy nestátní mateřská škola mohla být správním orgánem, pak by žalovanou stranou musela být školská právnická osoba, nikoliv ředitelka. Ta jako fyzická osoba ani nemá úplné pravomoci k naplnění eventuálního rozsudku a ten by byl nevykonatelným.

Žalovaná se dále se zdůrazněním, že tak činí s ohledem na shora uvedené názory nad rámec projednávané věci, vyjádřila ke smluvnímu vztahu mezi Mateřskou školou Sion a žalobci, když uvedla jednotlivé písemnosti a jejich stručný obsah, které si mezi sebou Mateřská škola Sion a rodiče žalobce a) ohledně výše úplaty vyměnili a které rozhodnutí o ukončení docházky žalobce a) předcházeli. K tomu závěrem sdělila, že ze strany rodičů žalobce a) došlo k porušení smluvních podmínek pro docházení do Mateřské školy Sion, neboť rodiče neuhradili dlužné školné dle platného ceníku, a to ani přes opakované výzvy. Tím porušili smluvní závazek a žalovaná byl oprávněna docházku žalobce a) ukončit. Navrhla proto, aby krajský soud žalobu odmítnul podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebo dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., popřípadě dle § 46 odst. 2 s. ř. s.

K vyjádření žalované podali žalobci repliku. Aktivní legitimace obou žalobců je dle jejich názoru odůvodněna zněním § 65 s. ř. s, když důvody, o které oba žalobci svou aktivní legitimaci opírají, jsou podrobně vylíčeny v žalobě. Pasivní legitimace žalované je dána zněním § 69 s. ř. s. Nesprávné označení strany žalované navíc není vadou žaloby.

Žalobu považují za přípustnou, protože se jí domáhají ochrany svých veřejných subjektivních práv. Podle § 1 odst. 1 správního řádu jsou správními orgány též fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Žalovaná vykonává působnost na úseku školství na základě § 131 školského zákona. Pravomoc ředitele školy rozhodnout o vyloučení dítěte z předškolního vzdělávání je zvlášť upravena také v § 35 téhož zákona. Toto ustanovení se aplikuje bez ohledu na to, kdo je zřizovatelem mateřské školy. Mateřská škola Sion byla rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy zařazena do soustavy škol a školských zařízení a není soukromým zařízením podnikatele, předmětem jehož podnikání je hlídání dětí. I mateřská škola zřízená registrovanou církví je povinna poskytovat dětem vzdělání zákonem předepsaným způsobem. Skutečnost, že neveřejní zřizovatelé nemají povinnost školu zřizovat, považují žalobci za irelevantní. Školy zařazené do soustavy škol a školských zařízení jsou podrobeny shodnému právnímu režimu, pokud školský zákon nestanoví jinak. A to, pokud jde o ukončení studia, nestanoví. Závěr žalované, že se její rozhodovací činnost neřídí školským zákonem nemá ve školském zákoně ani v jiném obecně závazném předpise oporu. Žalobci tak považují vztah mezi nimi a Mateřskou školou Sion za vztah veřejnoprávní, žalovaná vystupovala vůči nim jako ředitelka mateřské školy v pozici nositelky veřejné moci. Její dopis ze dne 9. 12. 2009 má povahu rozhodnutí, nikoliv ukončení smluvního vztahu, jedná se o doslovný přepis § 35 odst. 1 školského zákona. Samotná skutečnost, že zřizovatelem Mateřské školy Sion není stát, nýbrž církev, nevede bez dalšího k závěru, že práva dotčená rozhodnutím žalované nejsou veřejnými subjektivními právy ve smyslu § 2 s. ř. s. I osoby, na které stát přenáší některé své povinnosti, mohou být v zákonem stanovených případech nositeli veřejné moci, a proto jejich rozhodnutí nemohou být vyňata z režimu správního soudnictví.

Dle žalobců je třeba vzít v úvahu i potřebu na zajištění efektivní ochrany subjektivních práv před jejich porušováním. Pokud by soudy ve správním soudnictví neměly být k projednání věci příslušné, vyvstává otázka alternativní ochrany subjektivních práv žalobců, aby soudy dostály své povinnosti takovou ochranu poskytovat. Civilní právo procesní (konkrétně část třetí občanského soudního řádu) takové prostředky dle žalobců k dispozici nemá. Proto i z hlediska hodnotového a právně politického představuje řízení podle s. ř. s. optimální prostředek ochrany subjektivních práv žalobců. V souvislosti s tím znovu poukázali na trend přesunu některých tradičních úloh státu na soukromé osoby. Tím se ale nevytrácí veřejnoprávní povaha těchto státních funkcí.

Pokud jde o polemiku ohledně jednání o výši úplaty za vzdělávání, žalobci poukázali na to, že Mateřská škola Sion si nepočínala jako rovnocenný účastník smluvního vztahu, ale ke změně smluvních podmínek přistupovala jednostranně,

v rozporu s § 493 občanského zákoníku. V rekapitulaci korespondence pak žalovaná opomněla zmínit dopis otce žalobce a) ze dne 27. 11. 2009, v němž požádal o placení tzv. dotované ceny. O této žádosti žalovaná nijak nerozhodla, ani se k ní nevyjádřila. Místo toho vydala rozhodnutí o ukončení předškolního vzdělávání. Žalobci proto trvali na zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované.

V reakci na to podala žalovaná dupliku. Znovu zdůraznila, že mateřská škola Sion je školu církevní, a proto nebylo povinností žalované při rozhodnutí o ukončení školní docházky žalobce a) postupovat dle § 35 školského zákona. Proto ani žádné rozhodnutí ve smyslu správního řádu nevydala. Dopisem ze dne 9. 12. 2009 písemnou formou jeho rodičům tuto skutečnost oznámila a velmi podrobně uvedla důvody, které ji k tomu vedly. Ty by obstály, i kdyby se posuzovaly dle § 35 školského zákona.

Pokud by se skutečně mělo jednat o rozhodnutí ve smyslu tohoto ustanovení, pak proti němu měli rodiče žalobce a) podat odvolání k příslušnému krajskému úřadu, což neučinili. Pokud by tedy věc spadala pod režim správního řízení, pak dle žalované nesplnili předpoklad dle § 247 odst. 2 o. s. ř.

Ta dále podotkla, že ani řízení o přijetí dítěte do Mateřské školy Sion neprobíhá dle režimu správního řádu. Ani v těchto případech žalovaná nevydává rozhodnutí o přijetí či nepřijetí dítěte. S rodiči je uzavřena Dohoda o podmínkách školky Sion a to po podání přihlášky. Taková dohoda byla dne 1. 5. 2007 uzavřena i s rodiči žalobce a). V závěru dupliky žalovaná zopakovala námitku nedostatku pasivní legitimace, neboť žaloba by měla hypoteticky směřovat na příslušný krajský úřad, který měl ve věci rozhodovat jako odvolací orgán.

Při jednání soudu dne 18. 1. 2011 zůstaly obě strany sporu na svých stanoviscích. V podstatě zopakovaly argumenty, které uvedly ve svých písemných podáních a ty, které považovaly za zvláště důležité, zdůraznily. Otec žalobce a) podrobně popsal průběh jednání mezi rodiči žalobce a) a žalovanou, která probíhala na podzim roku 2009 a předcházela ukončení předškolní docházky žalobce a) v Mateřské škole Sion. Závěrem setrvaly obě strany sporu i na svých procesních návrzích.

Krajský soud následně usnesením ze dne 25. 1. 2011, č.j. 30A 5/2010-55, žalobu odmítl. Dospěl totiž k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí žalované, coby soukromé mateřské školy, o ukončení předškolního vzdělávání dle § 35 školského zákona není rozhodnutím v oblasti státní správy a že o žalobě proti takovému rozhodnutí je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení.

Ke kasační stížnosti žalobců Nejvyšší správní soud shora uvedené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stalo se tak rozsudkem ze dne 27. 7. 2011, č.j. 1 As 53/2011-109; dostupný na www.nssoud.cz. Za stěžejní lze považovat závěr, že dotčené rozhodnutí je rozhodnutím vydaným v oblasti státní správy a je tedy přezkoumatelné v rámci správního soudnictví.

Nejvyšší správní soud z toho důvodu vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. V souvislosti s tím konstatoval, že v něm bude krajský soud muset primárně řešit otázku procesní úpravy a případných opravných prostředků. Otevřenou tak ponechal otázku zda žalovanou měla být Mateřská škola Sion nebo její nadřízený orgán, existuje-li.

Krajský soud se tedy v prvé řadě musel zabývat otázkou, zda proti rozhodnutí žalované o vyloučení žalobce a) z předškolního vzdělávání byl přípustný opravný prostředek. S tím samozřejmě úzce souvisí další otázka, a to zda žalovaná má nadřízený správní orgán a pokud ano, o jaký orgán se jedná.

Při jednání soudu dne 18. 9. 2012 se odpovědi účastníků na tyto otázky lišily. Dle žalobců má být žalovanou Mateřská škola Sion. Proto proti jejímu rozhodnutí nepodávali žádný opravný prostředek a podali přímo žalobu u správního soudu. Těžko totiž po nich bylo možné požadovat, aby v té době hodnotili, zda je proti rozhodnutí o vyloučení žalobce a) z předškolního vzdělávání možno podat nějaký opravný prostředek a ke kterému orgánu. Pokud by se ostatně ukázal správným jejich právní názor, že proti tomuto rozhodnutí žádný opravný prostředek možné podat nebylo, marně by jim uplynula lhůta pro podání žaloby.

Žalovaná se k otázce, zda má nějaký nadřízený správní orgán a kdo by jím měl být, nedokázala jednoznačně vyjádřit. Dle jejího názoru může přicházet v úvahu krajský úřad, školská rada nebo zřizovatel. Podle ní se žalobci mohli po vydání dotčeného rozhodnutí obrátit na kterýkoliv z těchto orgánů.

Žalobci tedy nadále trvali na zrušení napadeného rozhodnutí, žalovaná navrhovala žalobu zamítnout pro její nedůvodnost.

Krajský soud posoudil shora nastolené otázky následovně. Dle § 183 odst. 1 školského zákona pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti státní správy podle tohoto zákona správní řád. Dle odst. 2 se správní řád nevztahuje mimo jiné také na rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g). Dle odst. 3 plní krajský úřad úkoly nadřízeného správního orgánu ředitelů škol a školských zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, při rozhodování podle § 165 odst. 2.

Podle § 165 odst. 2 písm. b) ředitel školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy mimo jiné také v případech přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání podle § 34 nebo ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona.

Pokud je tedy zřizovatelem mateřské školy tzv. veřejný zřizovatel (tedy stát, kraj, obec nebo svazek obcí), plní úkoly jejího nadřízeného správního orgánu při rozhodování dle § 165 odst. 2 školského zákona krajský úřad. Skutečnost, že se na toto řízení nevztahuje správní řád neznamená, že proti rozhodnutí například o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání podle § 34 nebo ukončení předškolního vzdělávání

podle § 35 školského zákona neexistuje opravný prostředek. Krajskému soudu je z úřední činnosti známo, že praxe správních orgánů v těchto případech je taková, že proti uvedeným rozhodnutím je přípustné odvolání, o němž rozhoduje z titulu nadřízeného správního orgánu krajský úřad (velmi časté je to právě v případech rozhodování o (ne)přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání).

Pokud jde o školy, které mají tzv. neveřejného zřizovatele, dlužno podotknout, že školský zákon otázku jejich nadřízeného správního orgánu blíže neupravuje.

Krajský soud, veden ve své úvaze především vědomím existence zásady rovnosti účastníků správního řízení a zásady oprávněné důvěry v postupy orgánů veřejné správy zakotvenými v § 2 odst. 4 správního řádu, je toho názoru, že pokud má účastník správního řízení možnost opravného prostředku proti rozhodnutí o vyloučení z předškolního vzdělávání vydaného mateřskou školou mající veřejného zřizovatele, nelze takové právo odepřít ani účastníkovi správního řízení proti rozhodnutí o vyloučení z předškolního vzdělávání vydaného mateřskou školou mající zřizovatele neveřejného, v dané věci registrovanou církev. Opačný výklad by znamenal výrazné a ničím neodůvodnitelné znevýhodnění osob ucházejících se nebo již se účastnících předškolního vzdělávání v mateřských školách, které byly zřízeny neveřejným zřizovatelem, které by tak přišly o možnost jednoho stupně přezkumu správního rozhodnutí, se kterým by, ať už z různých důvodů, nesouhlasily. Krajský soud proto uzavřel, že minimálně žalobci a) náleželo oprávnění podat proti rozhodnutí žalované o jeho vyloučení z předškolního vzdělávání opravný prostředek, tedy odvolání ve smyslu správního řádu.

Tento závěr samozřejmě platí za předpokladu, že žalovaná má nadřízený správní orgán, který by o opravném prostředku rozhodnul. Žalované lze dát za pravdu, že množina v úvahu přicházejících orgánů je omezená. Lze do ní zahrnout pouze krajský úřad, školskou radu žalované a zřizovatele žalované.

Pokud jde o první variantu, pak školský zákon v citovaném § 183 odst. 3 výslovně zakotvuje, že krajský úřad plní úkoly nadřízeného správního orgánu pouze u škol a školských zařízení majících zřizovatele veřejného. Pokud by zákonodárce měl úmysl, aby stejnou roli plnil také u škol a školských zařízení majících neveřejného zřizovatele, jistě by tuto skutečnost rovněž do zákona výslovně zakotvil, respektive nezdůrazňoval by, že krajský úřad plní úlohu nadřízeného správního orgánu pouze u škol a školských zařízení majících zřizovatele veřejného. Krajskému úřadu tedy postavení nadřízeného správního orgánu žalované nepřísluší.

Ke stejnému závěru dospěl krajský soud i ohledně školské rady. Její postavení upravují ustanovení § 167 a 168 školského zákona. Z nich plyne jednak skutečnost, že mateřská škola mít zřízenou školskou radu vůbec mít nemusí, jednak charakter tohoto orgánu. Školská rada je orgán školy umožňující zákonným zástupcům nezletilých žáků, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, zřizovateli a dalším osobám podílet se na správě školy. Z uvedené definice tohoto orgánu, stejně jako z vymezení jeho pravomocí, které obsahuje § 168 odst. 1

školského zákona, je zřejmé, že ani školská rada úlohu nadřízeného správního plnit nemůže, a to i kdyby byla u žalované zřízena. Taková pravomoc jí školským zákonem svěřena nebyla a bylo by to i v rozporu s úkoly a smyslem tohoto orgánu.

Ostatně školská rada nevyhovuje ani definici nadřízeného správního orgánu uvedené v § 178 odst. 1 správního řádu, podle níž nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

Dle krajského soudu lze za orgán, který vykonává nad školou nebo školským zařízením založenými neveřejným zřizovatelem dozor, považovat jejich zřizovatele. Krajský soud si je vědom, že zákonodárce neměl v daném případě na mysli dozor v obvyklém pojetí, tedy dozor nad nepodřízenými subjekty, ale dozor vykonávaný v rámci vztahů ve veřejné správě, tzn. ze strany jednoho správního orgánu vůči jinému správnímu orgánu. Pokud ze závěrů Nejvyššího správního soudu plyne, že žalované příslušelo při vydávání předmětného rozhodnutí postavení subjektu veřejné správy, nelze dospět k jinému závěru, než že stejné postavení přísluší i zřizovateli žalované, jakožto orgánu vykonávajícímu nad žalovanou dozor ve smyslu shora uvedeném. Opačný náhled by dle krajského soudu znamenal, že by žalovaná žádný nadřízený správní orgán neměla, což by bylo v rozporu se shora zmíněnými zásadami rovnosti účastníků správního řízení a oprávněné důvěry v postupy orgánů veřejné správy. A jak už krajský soud uvedl, v důsledku by to znamenalo znevýhodnění osob ucházejících se nebo již se účastnících předškolního vzdělávání ve školách a školských zařízeních, které byly zřízeny neveřejným zřizovatelem, neboť jejich obrana proti rozhodnutím těchto institucí coby orgánů veřejné správy by byla oproti stejným případům, které se týkají škol a školských zařízení s veřejným zřizovatelem, neodůvodněně omezena.

Právě zřizovateli žalované tak přísluší postavení nadřízeného správního orgánu, který je oprávněn a zároveň povinen rozhodovat o opravném prostředku žalobců proti rozhodnutí o vyloučení žalobce a) z předškolního vzdělávání. Nesporným je pak fakt, že zřizovatelem žalované je registrovaná církev, konkrétně Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion.

Dle § 5 s. ř. s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon.

Protože s ohledem na shora uvedené měl minimálně žalobce a) právo opravného prostředku, tedy odvolání ve smyslu správního řádu, proti rozhodnutí žalované o jeho vyloučení z předškolního vzdělávání, o kterém byl oprávněn a povinen rozhodovat zřizovatel žalované, tedy Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion, a tento opravný prostředek nevyčerpal, není naplněna jedna ze základních podmínek umožňujících přezkum tohoto správního rozhodnutí správním soudem a žaloba tak byla podána předčasně.

Krajský soud se ale plně ztotožňuje s žalobci v tom, že s ohledem na skutkový stav věci jim tato skutečnost nemůže být kladena k tíží. Je zřejmé, že žalovaná si při vydání rozhodnutí o vyloučení žalobce a) z předškolního vzdělávání, které bylo napadeno žalobou, vůbec nebyla vědoma toho, že vydává správní rozhodnutí se všemi právními důsledky z toho plynoucími. Uvedené rozhodnutí tak vůbec neobsahuje poučení o opravném prostředku ve smyslu § 68 odst. 1 a 5 správního řádu. Nelze tedy po žalobcích spravedlivě požadovat, aby v době, kdy jim bylo rozhodnutí oznámeno, byli schopni spolehlivě analyzovat, zda mají právo podat opravný prostředek, případně ke kterému orgánu, a stejně tak jim nemůže být na újmu, že za tohoto stavu právní nejistoty podali přímo žalobu u správního soudu.

Na takové případy pamatuje § 46 odst. 5 s. ř. s., podle něhož podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas. Pod pojem „nesprávné poučení správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek“ je samozřejmě nutno tím spíše zahrnout situaci, kdy poučení o opravném prostředku v rozhodnutí správního orgánu zcela absentuje. Proto krajský soud rozhodl, jak je uvedeno ve výrocích I. a II. tohoto usnesení, když návrh žalobců bude zřizovateli žalované postoupen neprodleně po nabytí právní moci tohoto usnesení.

K tomu krajský soud ještě stručně dodává, že účastníci jednání učinili při jednání soudu nesporným, že dotčené rozhodnutí bylo žalobcům doručeno 10.12.2009. Pokud tedy žaloba byla krajskému soudu doručena 8. 2. 2010, stalo se tak ve lhůtě stanovené § 72 odst. 1 s. ř. s., tedy návrh byl podán u soudu včas. Proto je nutno na tento návrh coby opravný prostředek nahlížet odvolacím orgánem (tedy zřizovatelem žalované) jako na včas podaný.

Ohledně nákladů řízení postupoval krajský soud s odkazem na § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

P o u č e n í :

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 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).

Případne-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 Hradci Králové dne 24. září 2012

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu