



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **nezl. Z. D.**, zast. Mgr. Kateřinou Zagorovou, advokátkou se sídlem Na sklonku 368/9, Praha 5, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2015, č. j. MHMP 1717073/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 7. 2018, č. j. 6 A 202/2015 - 22,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti v záhlaví uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí ředitele Základní školy a Mateřské školy Tupolevova, příspěvkové organizace, ze dne 3. 8. 2015, č. j. TUPO/574/2015/V (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), o nepřijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání pro školní rok 2014/2015 a odvolací řízení zastavil.

[2] K žalobním námitkám, které se promítly do námitek kasačních, uvedl městský soud následující.

[3] Předmět správního řízení vymezila žádost zákonných zástupců stěžovatelky ze dne 18. 8. 2014 o přijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání ve školním roce

2014/2015, konkrétně k 1. 4. 2015. Školní rok 2014/2015 s ohledem na znění § 24 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), začal dne 1. 9. 2014 a končil dne 31. 8. 2015. S ohledem na skutečnost, že se v průběhu času stala žádost bezpředmětnou, postupoval žalovaný správně, když dle § 90 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), s odkazem na § 66 odst. 1 písm. g) téhož zákona prvostupňové rozhodnutí zrušil a odvolací řízení zastavil pro zjevnou bezpředmětnost.

[4] Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je stěžejní, že bylo rozhodováno o žádosti týkající se školního roku 2014/2015. K dopadu tohoto rozhodnutí na možnou další docházku v navazujících školních rocích nelze přihlížet, neboť žádost vymezovala školní rok 2014/2015. Posouzení možnosti docházky do mateřské školy v dalších školních letech není pro rozhodnutí o důvodnosti žaloby právně významné. Ostatně stěžovatelka byla do mateřské školy pro rok 2015/2016 na základě v pořadí druhé žádosti přijata, jakkoliv do MŠ následně nenastoupila. Odkaz žalovaného na rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009-68, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „*důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam*“, označil soud za příléhavý, neboť se jednalo o obdobnou situaci jako v nyní projednávané věci a procesní postup žalovaného byl proto správný.

[5] Stěžovatelka označila za chybný postup žalovaného dle § 90 odst. 4 správního řádu, neboť jiné (meritorní pozn. NSS) rozhodnutí o odvolání by mělo význam pro náhradu škody. Soud ze správního spisu ověřil, že zákonný zástupce stěžovatelky se po správních orgánech kontinuálně domáhal náhrady *imateriální* újmy za nesprávný úřední postup. Poslední jeho podnět vyřídilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) dopisem ze dne 7. 10. 2015, č. j. MSMT-25086/2015-7, ve kterém konstatovalo nesprávný úřední postup pouze prvostupňového orgánu spočívající v nečinnosti v délce cca 5 měsíců. Z tohoto důvodu dospělo ministerstvo k závěru, že je namíste poskytnout stěžovateli zadostiučinění formou konstatování porušení práva, které bylo adresováno jejímu zákonnému zástupci.

[6] Úvaha žalovaného v napadeném rozhodnutí, zda jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro právní nástupce účastníků sice chybí, zrušit jej pouze z tohoto důvodu by však bylo projevem přepjatého formalismu. Stěžovatelka měla možnost domáhat se náhrady postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), [dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem“], které využila. Na posouzení oprávněnosti uplatněného nároku podle uvedeného zákona nemohlo mít rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu žádný negativní vliv.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[7] Stěžovatelka brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] Žádost o nepřijetí do mateřské školy se nemohla stát bezpředmětnou dnem, kdy školní rok 2014/2015 uplynul (tj. ke dni 31. 8. 2015). Rozhodnutí totiž opravňuje stěžovatelku navštěvovat mateřskou školu nikoli v tomto jediném školním roce, ale ve všech letech následujících, a to až do jejího nástupu k povinné školní docházce, neboť v dalším školním roce se přijímací řízení neopakuje, ani se nevydává nové rozhodnutí o přijetí.

[9] Bepředmětnost je nutné vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti (kladným či záporným) nedojde k žádné změně v právním postavení stěžovatelky (viz rozsudek NSS č. j. 5 As 62/2009-68). Pro stěžovatelku bylo podstatné vědět, zda bude moci tuto mateřskou školu navštěvovat alespoň od následujícího školního roku či nikoli, a proto rozhodnutí o odvolání neztratilo význam uplynutím dne 31. 8. 2015.

[10] Odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2017, č. j. 5 A 82/2014 - 55, který se zabýval obdobnou situací u uplynutí lhůty pro přerušení studia, kde bylo potřeba postavit právně najisto, zda v době žalobcovy žádosti bylo jeho studium právně, nikoli jen fakticky, přerušeno. Městský soud konstatoval, že z těchto důvodů, ačkoli byla v řízení otázka posuzována retrospektivně, má a měla žádost žalobce význam. I v nyní projednávaném případě má stěžovatelka právní nárok postavit najisto, zda jí náleželo právo navštěvovat mateřskou školu již od školního roku 2014/2015 či nikoli. Žalovaný pochybil, pokud jí toto právo upřel.

[11] Zcela nepřipadná je argumentace městského soudu, že žaloba nebyla shledána důvodnou i proto, že stěžovatelka byla pro další školní rok přijata k předškolnímu vzdělávání do příslušné školy. Městský soud je vázán skutkovým a právním stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí a jakékoli další kroky, které účelově učinil správní orgán, nemohou být podstatné pro posouzení důvodnosti žaloby.

[12] Podmínka pro vydání rozhodnutí dle § 90 odst. 4 správního řádu o zastavení řízení nebyla splněna. Nebylo chybou stěžovatelky, ale prvostupňového orgánu, že se přijímací řízení vleklo více než rok a půl, opakovaně v něm docházelo k nezákonnostem, průtahům, prvostupňová rozhodnutí byla pravidelně rušena z jiných než v odvoláních tvrzených důvodů. Tento rozhodovací „ping-pong“ vyústil v to, že o její žádosti nebylo pravomocně rozhodnuto do konce daného školního roku.

[13] Pokud by soudy poskytly této zjevně zdržovací taktice správních orgánů právní ochranu, dají podobně svévolným či nečinným správním orgánům návod, jak se vyhnout postihu – vést řízení dostatečně dlouho, až výsledek řízení nebude účastníkovi k užítu. Tento postoj je v jednoznačném rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů – zásadou rychlosti, ochranou práv a zájmů adresátů veřejné správy a dobré správy.

[14] Jiné rozhodnutí o odvolání může mít pro stěžovatelku význam pro náhradu škody. Dle § 8 odst. 1 a násl. zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je třeba, aby pravomocné rozhodnutí správního orgánu bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem a aby poškozený využil v zákonem stanovených lhůtách všech procesních prostředků, které mu zákon k obraně jeho práv poskytuje. Pokud však odvolací řízení vyústí ve zrušení napadeného rozhodnutí a řízení zastaví, vytvoří se tím stav, kdy stěžovatelka není spokojena s výsledkem řízení, vnímá jej jako nespravedlivý, ale současně neexistuje pravomocné rozhodnutí, které tento stav způsobilo, tj. právní titul na základě kterého by bylo možné po státu požadovat finanční satisfakci za nemateriální újmu způsobenou tímto nezákonným rozhodnutím. Proti meritornímu rozhodnutí by se stěžovatelka dále mohla bránit, popř. by jí bylo vyhověno, ale touto „taktikou“ se žalovaný snaží vyhnout následkům regresivního postihu svých úředníků z titulu odpovědnosti státu za škodu pro nesprávný úřední postup.

[15] Absentuje-li v rozhodnutí žalovaného úvaha o tom, zda jsou vůbec splněny podmínky postupu dle § 90 odst. 4 správního řádu, jde o tak závažný nedostatek, že způsobuje nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost rozhodnutí. Nelze to považovat za lpění na přehnaném formalismu, jak činí městský soud.

[16] Z výše uvedených důvodů navrhuje zrušit rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[17] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že dle § 34 odst. 2 školského zákona lze o přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání rozhodnout pouze od bezprostředně následujícího školního roku a nikoli od školních roků dalších, a proto je pro bezpředmětnost rozhodnutí uplynutí školního roku 2014/2015 zcela rozhodující skutečností. Stěžovatelku již nebylo možné pro daný školní rok k vzdělávání přijmout. V době vydání napadeného rozhodnutím navíc stěžovatelka téměř čtyři měsíce věděla, že byla přijata k předškolnímu vzdělávání do příslušné mateřské školy od školního roku 2015/2016 (rozhodnutí ze dne 8. 6. 2015), proto je neopodstatněné tvrzení, že pro ni bylo podstatné vědět, zda bude moci navštěvovat mateřskou školu od následujícího roku či nikoli.

[18] Právním nárokem na vydání rozhodnutí *de facto* popírá jakoukoli možnost aplikace zastavení řízení, neboť každý by měl právní nárok postavit najisto, zda má na určité právo nárok či nikoli, bez ohledu na objektivní překážky bránící v pokračování řízení. Upozorňuje, že délka správního řízení nebyla způsobena pouze měsíční nečinností prvostupňového orgánu, ale potřebou reakce na stěžovatelčina podání, přičemž nedošlo k porušení práva na přiměřenou délku řízení. Jiné rozhodnutí o odvolání by nemohlo mít vliv na náhradu nemajetkové újmy. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou a navrhuje ji zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněného důvodu, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Ze setrvalé judikatury NSS (např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70) vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Z kasační stížnosti musí být zřejmé, v kterých částech a z jakých důvodů má NSS rozsudek městského soudu přezkoumat, přičemž není povinen a ani oprávněn sám možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí dovozovat. Je odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu.

[21] Soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní kasační soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Rozsah povinnosti žalovaného a městského soudu odůvodnit své závěry musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka. To by mohlo vést až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům rozporným se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se ve svých rozhodnutích vypořádaly se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.

[23] Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí žalovaného i rozsudek městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelná rozhodnutí, která jsou dostačujícím způsobem odůvodněna. Je z nich zcela zřejmé, proč rozhodly tak, jak je uvedeno ve výrocích rozhodnutí. Zároveň kasační soud neshledal, že by se městský soud nevypořádal s žalobními námitkami.

[24] Poté se soud zabýval otázkou bezpředmětnosti žádosti.

[25] Podle § 90 odst. 4 správního řádu platí, že pokud *odvolací správní orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, bez dalšího zruší napadené rozhodnutí a řízení zastaví, ledaže jiné rozhodnutí o odvolání může mít význam pro náhradu škody nebo pro*

právní nástupce účastníků. Podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu zastaví správní orgán usnesením řízení o žádosti, jestliže se žádost stala zjevně bezpředmětnou.

[26] Pojem bezpředmětnost žádosti ve smyslu tohoto ustanovení vyložil v soudní judikatuře nejprve Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 17. 6. 2010, č. j. 11 Ca 322/2008 - 39, v němž uvedl, že § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu dopadá pouze na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. Bepředmětnost je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně. Městský soud v citovaném rozsudku uvedl, že v projednávaném případě by se mohlo jednat o situaci, kdy by se žalobkyně stala státní občankou ČR, protože v takovém případě by mohla již na základě tohoto faktu na území ČR pobývat, ať už by správní orgány o její žádosti o povolení k přechodnému pobytu rozhodly jakkoli. S tímto výkladem městského soudu se NSS ztotožnil.

[27] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 62/2009 - 68, kterým v nyní projednávané věci argumentovala stěžovatelka i žalovaný, s odkazem na svou předchozí judikaturu uvedl, že z důvodu ochrany práv účastníků řízení je možno řízení zastavit jen tehdy, jestliže je skutečně již na první pohled zřejmé, že žádosti nelze vyhovět. Důvod pro zastavení řízení pro bezpředmětnost žádosti je dán tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam. Na tuto judikaturu městský soud v napadeném rozsudku správně poukázal.

[28] Dle právní doktríny je bezpředmětnou žádostí taková žádost, která, a spolu s ní též správní řízení na jejím základě zahájené, pozbyla svého smyslu (HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, online), žádost, kde fakticky zanikl její předmět nebo zanikl právní titul jejího uplatnění (ONDRUŠ, R. *Správní řád - komentář*. 1. vyd. Praha: LINDE Praha a.s., 2003, s. 225), nebo kdy v průběhu řízení nastane důvod, v důsledku kterého nelze o žádosti rozhodnout věcně, tzn. nelze ji ani zamítnout, ani jí vyhovět (VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 593-594).

[29] V daném řízení není úkolem soudu zabývat se otázkou, zda by v řízení o žádosti byla stěžovatelka úspěšná či nikoli. Postačí pouhá potencialita kladného rozhodnutí o žádosti a dopad takového rozhodnutí do jejího právního postavení.

[30] Stěžovatelce lze přisvědčit v tvrzení, že žádost o přijetí k předškolnímu vzdělávání se nemohla stát bezpředmětnou pouze uplynutím školního roku 2014/2015, tj. vydáním napadeného rozhodnutí po dni 31. 8. 2015, kdy dle § 24 odst. 1 školského zákona končí školní rok. Žádost se podává pro konkrétní školní rok, v daném případě pro rok 2014/2015. V souladu s § 34 odst. 2 školského zákona se „přijímací řízení“ koná vždy pouze pro bezprostředně následující školní rok a ředitel mateřské školy rozhoduje o přijetí dítěte *od následujícího školního roku*, nikoli *pro následující školní rok* (srov. KATZOVÁ, P.

pokračování

Školský zákon – komentář. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009). V tomto smyslu je nutno odůvodnění městského soudu korigovat.

[31] Podstatným pro posouzení bezpředmětnosti žádosti je uplynutí školního roku 2014/2015 v kombinaci se skutečností, že stěžovatelka byla rozhodnutím ze dne 8. 6. 2015, č. j. TUPO/570/2015/V (založeném na č. l. 23) přijata k předškolnímu vzdělávání v dané mateřské škole od školního roku 2015/2016 (tj. ode dne 1. 9., kdy dle § 24 odst. 1 školského zákona začíná školní rok). Její argumentace, že pro ni bylo rozhodnutí o první žádosti podstatné právě pro případnou možnost navštěvovat tuto mateřskou školu od následujícího roku, je tak lichá. Byla-li stěžovatelka k předškolnímu vzdělání přijata ode dne 1. 9. 2015, kladné ani záporné rozhodnutí žalovaného (vydané dne 1. 10. 2015) nemohlo změnit její právní postavení. V případě záporného rozhodnutí by stěžovatelka nebyla přijata k předškolnímu vzdělávání pro školní rok 2014/2015, který již skončil, ale na základě druhé žádosti byla oprávněna navštěvovat mateřskou školu v následujícím roce. V případě kladného rozhodnutí by byla stěžovatelka přijata ke vzdělávání do požadované mateřské školy od školního roku 2014/2015 (resp. ode dne 1. 4. 2015, tj. dne nástupu uvedeného stěžovatelkou v žádosti), avšak zpětně by nebylo možné nástup stěžovatelky fakticky uskutečnit. Nejdříve by proto bylo v teoretické rovině datum nástupu uskutečnitelné ode dne rozhodnutí žalovaného o jejím přijetí, tj. ode dne 1. 10. 2015 (datum, ke kterému žalovaný v projednávané věci fakticky rozhodl). K tomu dni však stěžovatelka již téměř čtyři měsíce věděla o svém přijetí do téže mateřské školy ode dne 1. 9. 2015. Správní řízení zahájené na základě původní žádosti proto pozbylo smyslu.

[32] Odkaz na rozsudek městského soudu č. j. 5 A 82/2014 - 55, nelze považovat za přílehlavý. V odůvodnění bylo vysvětleno, že důvodem pro zastavení řízení pro bezpředmětnost nemohlo být to, že rektor rozhodoval o prodloužení přerušení doby studia v době, kdy žalobcem navrhovaná doba přerušení studia již uplynula, neboť evidence doby přerušení studia má významné důsledky ve vztahu k celkové přípustné délce studia (viz § 54 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném pro projednávanou věc). Ve vztahu k rozhodnutí o přijetí, resp. nepřijetí k předškolnímu vzdělávání tento či obdobný důsledek dovodit nelze.

[33] Porušení § 75 s. ř. s. městským soudem NSS neshledal.

[34] Dle § 75 odst. 1 s. ř. s. *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. Z ustálené judikatury NSS plyne, že se jedná o skutkový a právní stav v okamžiku vydání správního rozhodnutí, nikoli v okamžiku podání žádosti (viz rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79).

[35] Rozhodnutí o přijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání pro školní rok 2015/2016 bylo vydáno dne 8. 6. 2015, žalovanému bylo doručeno dne 17. 9. 2015 prvostupňovým správním orgánem spolu s doplněním stanoviska k odvolání stěžovatelky. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného bylo vydáno dne 1. 10. 2015. V době vydání rozhodnutí žalovaného bylo rozhodnutí o přijetí stěžovatelky pro školní rok 2015/2016

vydáno a bylo také součástí správního spisu (viz č. l. 23). Nejedná se tedy o skutečnost, která vyšla najevo až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

[36] Námitka, dle které byla účelem několika zrušení prvostupňového rozhodnutí zjevně zdržovací taktika správních orgánů, je zavádějící a nemá oporu ve správním spisu.

[37] NSS ze správního spisu ověřil tento průběh řízení: Dne 18. 8. 2014 podali zákonní zástupci stěžovatelky žádost o přijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání od 1. 4. 2015 do mateřské školy. Prvostupňový orgán rozhodnutím ze dne 29. 8. 2014 žádosti nevyhověl. K odvolání stěžovatelky žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 10. 2014 prvostupňové rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Dne 11. 12. 2014 bylo vydáno druhé rozhodnutí prvostupňového orgánu o nepřijetí stěžovatelky. Toto rozhodnutí bylo k odvolání stěžovatelky dne 12. 2. 2015 žalovaným zrušeno a věc vrácena k novému projednání proto, že před rozhodnutím ve věci nebylo postupováno v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Dne 22. 5. 2015 zaslala stěžovatelka vyjádření k podkladům rozhodnutí. Dne 25. 6. 2015 opatření proti nečinnosti a zároveň dne 16. 7. 2015 také žádost ministerstvu o nahrazení vzniklé nemajetkové újmy kvůli nesprávnému úřednímu postupu. Podnět na ochranu proti nečinnosti byl rozhodnutím ze dne 23. 7. 2015 vyhodnocen jako oprávněný, prvostupňovému orgánu bylo přikázáno, aby se vypořádal s důkazními návrhy, popř. po doplnění spisu umožnil seznámení se s novými podklady a nejpozději do 5. 8. 2015 vydal rozhodnutí. Prvostupňový orgán dne 3. 8. 2015 vydal v pořadí třetí rozhodnutí o nepřijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání pro školní rok 2014/2015. Po vypořádání námítky podjatosti vznesené v odvolání (rozhodnutí ze dne 28. 8. 2015) bylo žalovaným dne 1. 10. 2015 rozhodnuto o zrušení prvostupňového rozhodnutí a zastavení řízení pro bezpředmětnost. Dne 7. 10. 2015 ministerstvo rozhodlo o nesprávném úředním postupu prvostupňového orgánu, který spočíval v téměř pětíměsíční nečinnosti, a proto byla stěžovatelce přiznána nemajetková újma formou konstatování porušení práva. (NSS pro přehlednost do průběhu řízení nezařadil dva podněty stěžovatelky k zahájení přezkumného řízení zaslané ministerstvu, přičemž ani jeden nebyl shledán důvodným.)

[38] V mezidobí – tj. dne 8. 6. 2015 - bylo o nové žádosti stěžovatelky o přijetí do dané mateřské školy k předškolnímu vzdělávání, tentokrát od školního roku 2015/2016, rozhodnuto kladně. Součástí správního spisu (viz č. l. 24) je také rozhodnutí ze dne 1. 10. 2015, č. j. TUPO/859/2015/V, kterým bylo dle § 35 odst. 1 písm. a) školského zákona rozhodnuto o ukončení předškolního vzdělávání stěžovatelky v dané mateřské škole, neboť i přes písemné upozornění ze dne 16. 9. 2015 se stěžovatelka bez omluvy (zákonného zástupce) nepřetržitě neúčastnila předškolního vzdělávání po dobu delší než dva týdny. Nadto soud poznamenává, že stěžovatelka byla již dne 18. 12. 2014 rozhodnutím ředitele Základní školy a Mateřské školy generála Františka Fajtla DFC přijata k předškolnímu vzdělávání, přičemž ve své původní žádosti uvedla, že právě tuto školu preferuje.

[39] Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, dvojinstančnost správního řízení zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení

pokračování

před prvním stupněm. Přehnanou přísností při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení – zejména tam, kde pro takovou úzkostlivost nejsou dány skutkové předpoklady – by správní soudy nutily odvolací orgány, aby prvostupňové rozhodnutí při shledání jakýchkoliv chyb raději zrušily, než aby se pokoušely o jeho precizaci. Takový postup, je-li aplikován šablonovitě, vede k nežádoucímu jevu, označovanému někdy lidově jako „kolotoč opravných prostředků“ či „úřednický ping-pong“, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je opakovaně rušeno, řízení jako celek není stále pravomocně uzavřeno a opakovaná „vyhovující“ rozhodnutí odvolacího orgánu nejsou soudně napadnutelná.

[40] S ohledem na vše výše uvedené nelze námitky o „úřednickém ping-pongu“ či porušení zásad činnosti správních orgánů vyhodnotit jako případné. V nyní projednávané věci nelze shledat přehnanou (formální) přísnost, se kterou byla prvostupňová řízení rušena, v obou případech byly shledány závažné vady (nepřezkoumatelnost rozhodnutí a vydání rozhodnutí v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu), pro které bylo nutné rozhodnutí zrušit. Z daného postupu nevyplývá ani snaha žalovaného úmyslně se vyhnout vydání konečného rozhodnutí ve věci, které by bylo možné soudně napadnout.

[41] Tvrzení stěžovatelky týkající se náhrady škody, resp. existence titulu pro její možné uplatnění, je v obecné rovině pravdivé. Soudní řízení však neslouží a sloužit nemůže k řešení teoretických sporů (viz rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 5 As 63/2011 - 86), proto jsou podstatná konkrétní tvrzení stěžovatelky o skutečném dotčení na jejích veřejných subjektivních právech.

[42] Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem obsahuje dvě základní odpovědnostní kategorie, a to odpovědnost za nezákonné rozhodnutí a odpovědnost za nesprávný úřední postup. Námitka týkající se náhrady škody v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí byla uplatněna poprvé až v řízení o kasační stížnosti. Nebyla vznesena v řízení před městským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tomu nic nebránilo. Nejvyšší správní soud se při hodnocení této námitky přidržel ustálené judikatury. Například ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS, uvedl, že *„ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem první instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponese případné nepříznivé následky s tím spojené. Korektiv takto zavedené koncentrace řízení, vyjádřený slovy ‘ač tak učinit mohl’, je naplněn nejen tehdy, když žalobce určitou námitku objektivně v žalobním řízení uplatnit nemohl, ale též tehdy, kdy by její (objektivně možné) uplatnění nebylo, s ohledem na kontext věci, racionální. O takový případ jde za situace, kdy v době podání žaloby existuje k určité otázce ustálená a jednotná soudní judikatura, avšak v mezidobí dojde k jejímu zásadnímu a překvapivému obratu, který žalobce nemohl, ani při vynaložení veškeré bdělosti a odborné péče, předvídat. Odkazuje-li nově uplatněná kasační námitka na tento případ, nelze ji*

odmítnout jako nepřijatelnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s.“ (obdobně též např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2004 č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publ. pod č. 419/2004 Sb. NSS). V kasační stížnosti stěžovatelka neuvádí žádné okolnosti, které jí zabránily uplatnit jí tvrzený důvod nezákonnosti již v řízení před městským soudem, a nenamítá ani existenci zásadního a překvapivého obratu ustálené soudní judikatury.

[43] Dále se proto soud zabýval pouze námitkou týkající se možné náhrady škody a nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup.

[44] O škodě v souvislosti s nečinností a průtahy můžeme hovořit pouze tehdy, měl-li tento nesprávný úřední postup dopad do majetkové sféry poškozeného. Tudiž okolnost, že určitá osoba nedosáhla požadovaného včasného vydání rozhodnutí či provedení jiného úkonu, je nepříznivým důsledkem nesprávného úředního postupu, sama o sobě však škodu ve smyslu § 442 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, účinného do 31. 12. 2013 (resp. § 2952 občanského zákoníku) nepředstavuje; o majetkovou újmu, která je odškodnitelná, půjde jen tehdy, pokud měla nečinnost dopad do majetkové sféry této osoby (FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012, 323 s.). Stěžovatelka žádné konkrétní dopady do své majetkové sféry v průběhu celého řízení netvrdila ani nedokládala. Jak již bylo shora vysvětleno, soudy neplní úlohu teoretických mentorů, řešících abstraktní teoretické otázky (viz rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 As 62/2018 - 135), a proto nebyla tato námitka uznána jako důvodná.

[45] O náhradu nemajetkové újmy za nesprávný úřední postup stěžovatelka již řízení vedla (viz bod [37] tohoto rozsudku), a proto na její nárok nemohlo mít vydání rozhodnutí o zastavení řízení žádný negativní vliv.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[47] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. dubna 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu