



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatelek **a) M. „J.“, b) nezl. M. D.**, zastoupené zákonnou zástupkyní M. M., obě stěžovatelky zastoupené JUDr. Alenou Strnadovou, advokátkou se sídlem v Liberci, Továřský vrch 1358/3, za účasti **1) Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem v Praze 1, Karmelitská 7, **2) Statutárního města Liberec**, se sídlem v Liberci, nám. Dr. E. Beneše 1, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2004, č. j. 11 Ca 98/2004 – 49,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2004, č. j. 11 Ca 98/2004 – 49, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 2. 7. 2004, č. j. 11 Ca 98/2004 – 49, bylo jednak zrušeno rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) ze dne 15. 4. 2004, č. j. 16282/2004-25, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatelek a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 4. 2. 2004, č. j. OŠM-006/04-RZS, jímž byla stěžovatelka a) vyřazena ze sítě předškolních zařízení s účinností k 31. 7. 2004, jednak odmítnuta žaloba stěžovatelky b) a jednak rozhodnuto, že nezletilé osoby přesně ve výroku specifikované nejsou osobami zúčastněnými na řízení. Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že odůvodnění správního rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť vychází z ničím nepodloženého předpokladu o tom, že vše, co mělo být posouzeno, posoudil krajský úřad, aniž by z odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu bylo zřejmé, že tyto okolnosti byly posuzovány. Z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí nevyplývá, z jakých podkladů ministerstvo vycházelo, jakými úvahami se řídilo při hodnocení všech rozhodných

skutečností, a nelze proto jednoznačně učinit závěr o tom, že byly zjištěny všechny skutečnosti a tyto byly posouzeny v souladu se zákonem. V případě stěžovatelky b) dospěl městský soud k závěru, že není osobou oprávněnou k podání žaloby, neboť jí nespovídá žádné subjektivní veřejné právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu. Napadeným správním rozhodnutím nebyla stěžovatelka b) bezprostředně zkrácena na svém právu docházky do předškolního zařízení. Toto rozhodnutí nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje její subjektivní práva. Nezletilí žáci stěžovatelky a) nesplňují předpoklady, které zákon stanoví pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení, neboť vydáním napadeného správního rozhodnutí či jeho zrušením nebyli přímo dotčeni na svých právech a povinnostech týkajících se docházky do předškolního zařízení, když jim nespovídá veřejné subjektivní právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu. Závěrem městský soud uvedl, že se nezabýval namítanou nezákonností souhlasu krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003, č. j. OŠM-1189/03-S, protože byl vydán v rámci řízení o zrušení stěžovatelky a) a rozhodnutí o jejím zrušení není předmětem podané žaloby. Napadené správní rozhodnutí je rozhodnutím o vyřazení stěžovatelky a) ze sítě škol, předškolních zařízení a školských zařízení, které bylo vydáno v samostatném řízení, odlišném od řízení o zrušení stěžovatelky a). Nelze jej proto přezkoumat ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. jako závazný podklad přezkoumávaného rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku podaly stěžovatelky v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s., v níž stěžovatelka b) vyjádřila nesouhlas se závěrem městského soudu pokud jde o její aktivní legitimaci, neboť její právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu se odvíjí od rozhodnutí ředitele této konkrétní mateřské školy o zařazení dítěte do předškolního zařízení učiněného podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona č. 564/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní správě a samosprávě ve školství“). Toto rozhodnutí ředitele konkrétní mateřské školy však v žádném případě nezakládá právo dítěte navštěvovat z titulu takového rozhodnutí jinou mateřskou školu. Vyřazením stěžovatelky a) ze sítě předškolních zařízení by tak bylo dotčeno právo na její docházku do předškolního zařízení založené jí rozhodnutím ředitelky této mateřské školy a s ohledem na nedostatek míst v ostatních libereckých mateřských školách i na docházku do předškolního zařízení vůbec, což je v rozporu s čl. 3 ve spojení s čl. 29 bod. 1 písm. a) Úmluvy o právech dítěte a s § 4 odst. 1 vyhlášky č. 35/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka b) vyjádřila také nesouhlas s výrokem, že ostatní rodiče nejsou zúčastněné osoby. Obě stěžovatelky dále namítaly, že městský soud rozhodl pouze o zrušení rozhodnutí ministerstva jako odvolacího orgánu, byť u rozhodnutí krajského úřadu jde o stejný druh nezákonnosti jako u rozhodnutí ministerstva. Jestliže tedy podle názoru městského soudu trpí rozhodnutí krajského úřadu stejnou vadou způsobující jeho nepřezkoumatelnost a nezákonnost jako rozhodnutí ministerstva, pak je na místě, aby i takové rozhodnutí bylo odstraněno již v rámci přezkumu před správním soudem. Jestliže se něčím nezabýval správní orgán I. stupně, pak kdyby jeho rozhodnutí nebylo proto, že by veškeré podklady prvotně obstaral a zhodnotil odvolací orgán, byla by narušena dvoustupňovost správního řízení a jeho účastníkům by bylo odepřeno právo na přezkum v odvolacím řízení před správním orgánem. Nesouhlas vyjádřily stěžovatelky také s konstatováním městského soudu, že souhlas krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003 nebyl závazným podkladem napadeného rozhodnutí ministerstva. Řízení o vyřazení stěžovatelky a) ze sítě předškolních zařízení vedené z podnětu zřizovatele podle § 13c odst. 1 písm. a) zákona o státní správě a samosprávě ve školství by nebylo možné zahájit bez žádosti zřizovatele. Aby k takové žádosti zřizovatel, jímž je v daném případě obec, mohl přikročit, musel nejprve rozhodnout o zrušení stěžovatelky a) jako příspěvkové organizace. K tomu však podle § 14 odst. 2 citovaného zákona potřebuje souhlas krajského úřadu. Předmětný souhlas proto není jen formalitou,

ale před jeho udělením musí krajský úřad zhodnotit, zda je zrušení mateřské školy, k němuž dává souhlas, ve prospěch rozvoje sítě předškolních zařízení v dané lokalitě. I tento souhlas krajského úřadu má mít obdobné náležitosti jako správní rozhodnutí, tj. náležitosti podle § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který je nutno aplikovat podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Z napadeného souhlasu však nelze vyčíst, co vedlo krajský úřad k udělení souhlasu se zrušením stěžovatelky a). Bez tohoto souhlasu by nemohlo Město Liberec přikročit ke zrušení stěžovatelky a) a domáhat se tak jejího vyřazení ze sítě předškolních zařízení. Navíc tento souhlas nebyl stěžovatelkám nikdy Městem Liberec ani krajským úřadem doručen. Není proti němu jiná možná obrana formou opravných prostředků ve správním řízení a je tedy na místě odstranit takový nezákonný správní akt alespoň v řízení před správním soudem, což umožňuje § 75 odst. 2 s. ř. s. Za nesprávné stěžovatelky také považují, že ve výrokové části napadeného rozsudku není vyčerpán celý žalobní petit, tj. nebylo rozhodnuto o všech třech správních rozhodnutích. V doplnění kasační stížnosti stěžovatelky uvedly, že souhlas krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003 byl závazným podkladem pro přezkoumávaná rozhodnutí krajského úřadu i ministerstva. Tento souhlas je úkonem správního orgánu tak, jak to má na mysli § 75 odst. 2 s. ř. s., neboť tímto souhlasem byla otevřena podle § 14 odst. 2 zákona o státní správě a samosprávě ve školství možnost pro Město Liberec jako zřizovatele, aby v rámci samostatné působnosti obce mohl přistoupit k rozhodnutí o zrušení stěžovatelky a) jako předškolního zařízení. Protože v případě předškolních zařízení dochází k ingerenci státní správy do samosprávy obcí, pokud jsou zřizovateli předškolních zařízení nebo škol, nelze souhlas krajského úřadu podle § 14 odst. 2 zákona o státní správě a samosprávě ve školství vykládat odtrženě od řízení o vyřazení mateřské školky ze sítě předškolních zařízení podle § 13c citovaného zákona, jak to učinil městský soud. Toto speciální ustanovení upravuje zánik příspěvkových organizací, které mají statut školy, předškolního nebo školního zařízení, tzn. že až vyřazením stěžovatelky a) jako příspěvkové organizace se statutem předškolního zařízení ze školské sítě dochází k jejímu zániku a nikoli tedy jejím zrušením ze strany zřizovatele. Řízení podle §§ 13a až 13c zákona o státní správě a samosprávě ve školství o zařazení či vyřazení předškolního zařízení ze školské sítě má tak konstitutivní účinky, tj. rozhodnutím orgánu státní správy se završuje vznik či zánik právnických osob v postavení příspěvkových organizací se statutem předškolních zařízení či škol. Proto stěžovatelky navrhly, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek ve výročí o odmítnutí žaloby stěžovatelky b) a o určení, že nezletilí uvedení ve výčtu ve čtvrtém odstavci nejsou osobami zúčastněnými na řízení, jakož i ve výročí, z nichž Nejvyšší správní soud dovodí, že jimi byla zamítnuta žaloba na zrušení rozhodnutí krajského úřadu ze dne 4. 2. 2004, č. j. OŠM-006/04-RZS, jakož i souhlasu krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003, č. j. OŠM-1189/03-S, zrušil a v tomto rozsahu věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnily stěžovatelky v podané kasační stížnosti a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

První stížní důvod, v němž stěžovatelka b) vyjádřila nesouhlas s názorem městského soudu, pokud jde o její aktivní legitimaci k podání žaloby, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nedůvodný. Závěr městského soudu, že stěžovatelka b) není osobou oprávněnou k podání žaloby, neboť jí nesvědčí žádné subjektivní veřejné právo navštěvovat konkrétní mateřskou školu, a napadené správní rozhodnutí tudíž nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje její subjektivní práva, je věcně správný a v souladu se zákonem. Ze žádného obecně závazného právního předpisu nelze dovodit právo dítěte na docházku

do předškolního zařízení. Nevyplývá to ani z ustanovení § 4 odst. 1 vyhl. č. 35/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které upravuje počet dětí v mateřské škole, a ani z čl. 3 ve spojení s čl. 29 bod. 1 písm. a) Úmluvy o právech dítěte, jak je na ně poukazováno v kasační stížnosti. O zařazení dětí do předškolního zařízení rozhoduje podle § 3 odst. 2 písm. c) zákona o státní správě a samosprávě ve školství ředitel, pokud počet přihlášených dětí nepřesahuje počet dětí, které lze přijmout. Toto rozhodnutí ředitele je individuálním správním aktem a nelze z něj vyvozovat vznik veřejného subjektivního práva. Veřejná subjektivní práva jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují, a současně chrání, určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu je lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, na práva na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a na práva podílet se na správě věcí veřejných. O žádné z těchto práv, pokud jde o zařazení dítěte do předškolního zařízení, se nejedná.

Stěžovatelka b) sice také vyjádřila nesouhlas s výrokem, v němž je vysloveno, že přesně určené nezletilé děti nejsou osobami zúčastněnými na řízení, ale tento svůj nesouhlas nijak nezdůvodnila, takže v tomto rozsahu Nejvyšší správní soud nemohl napadený rozsudek přezkoumat. V této souvislosti však považuje Nejvyšší správní soud za nutné poukázat na ustanovení § 34 odst. 4 s. ř. s., které upravuje procesní postup soudu v případě, kdy se někdo domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení a přitom pro to nesplňuje podmínky. Osobou zúčastněnou na řízení se může stát pouze osoba, která naplňuje materiální znaky specifikované v § 34 odst. 1 s. ř. s. Teprve však výslovným oznámením vůči soudu, že bude v řízení uplatňovat svá práva, se tato osoba stává osobou zúčastněnou na řízení s právy uvedenými v odst. 3 citovaného ustanovení. Pokud městský soud osoby označené v žalobě nevyrozuměl ve smyslu § 34 odst. 2 s. ř. s. a pouze v rozsudku ve věci samé vyslovil, že nejsou zúčastněnými osobami, byla jim v řízení před městským soudem odepřena možnost uplatnit procesní práva. Tato otázka nemůže být v žádném případě řešena teprve v rozhodnutí, jímž se řízení končí, jak tomu bylo v daném případě.

Rovněž další stížní bod, v němž je stěžovatelkami namítáno, že městský soud měl rozhodnout i o zrušení rozhodnutí krajského úřadu jako správního orgánu I. stupně, když vykazuje stejný druh nezákonnosti jako rozhodnutí ministerstva, je nedůvodný. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušuje-li soud rozhodnutí, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Z citovaného ustanovení vyplývá právo krajského soudu v určitých případech zrušit jak rozhodnutí odvolacího orgánu, tak i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně. Je však plně na úvaze krajského soudu, zda posoudí, že v daném případě existují okolnosti, které odůvodňují i zrušení rozhodnutí, které předcházelo napadenému rozhodnutí. I v případě, že se žalobce domáhá zrušení správních rozhodnutí vydaných správními orgány obou stupňů, je zcela na úvaze soudu, zda tomuto návrhu vyhoví či nikoliv.

Důvodný je poslední stížní bod, v němž stěžovatelky namítaly, že napadeným rozsudkem městského soudu nebyl vyčerpán celý žalobní petit, neboť nebylo rozhodnuto ve vztahu ke všem třem správním rozhodnutím, které stěžovatelky podanou žalobou napadly. Stěžovatelky se podanou žalobou domáhaly, aby městský soud přezkoumal i rozhodnutí ze dne 6. 11. 2003, č. j. OŠM-1189/03-S, kterým krajský úřad vyjádřil svůj souhlas se zrušením stěžovatelky a). O tomto návrhu městský soud nerozhodl a pouze v odůvodnění rozsudku uvedl, proč se nezabýval namítanou nezákonností předmětného rozhodnutí. Rozsah přezkumu je ve správním soudnictví vymezen žalobními body formulovanými v žalobě, přičemž není vyloučeno, aby se žalobce jednou žalobou domáhal přezkumu několika správních

rozhodnutí. Žalobce určuje ve svém návrhu předmět řízení, kterým je soud vázán, a pokud vydává rozhodnutí, musí ve výroku rozhodnout o celém předmětu řízení. Postup soudu je tak stížen vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stejně vadný je i následný postup městského soudu, který poté, kdy bylo řízení o žalobě pravomocně skončeno, rozhodl usnesením ze dne 20. 10. 2004, č. j. 11 Ca 98//2004 - 127 o vyloučení řízení o žalobě proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 11. 2003, č. j. OŠM-1189/03-S k samostatnému řízení a rozhodnutí.

Z důvodů výše uvedených proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a v souladu s odst. 2 citovaného ustanovení věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne městský soud v novém rozhodnutí i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. května 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu