



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Petra Sedláka a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **nezl. M. F.**, zastoupena Mgr. Romanem Pfeiferem, advokátem se sídlem Pecháčkova 1245/8, Praha 5, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2012, čj. JMK 110551/2012, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, čj. 30 A 115/2012 – 62,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobkyni náklady soudního řízení ve výši 10 200 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Romana Pfeifera.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ředitelka Mateřské školy Újezd u Brna rozhodnutím ze dne 11. 9. 2012, čj. MŠ/162/2012, rozhodla tak, že žalobkyně nebyla ode dne 3. 9. 2012 přijata k předškolnímu vzdělávání do Mateřské školy Újezd u Brna.

[2] Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 10. 2012, čj. JMK 110551/2012, zamítl a potvrdil napadené rozhodnutí.

II.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 14. 8. 2014, čj. 30 A 115/2012 - 62, zrušil žalobou napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud úvodem uvedl, že ve věci bylo žalovaným rozhodováno již podruhé poté, co o žádosti o přijetí k předškolnímu vzdělání ze dne 30. 4. 2012, rozhodla ředitelka mateřské školy dne 25. 5. 2012, pod čj. MŠ/77/2012, tak, že žalobkyně nebyla přijata k předškolnímu vzdělání. Toto rozhodnutí bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 7. 2012, čj. JMK 66872/2012, zrušeno pro nepřezkoumatelnost a věc byla vrácena k novému projednání. Přijetím žalobkyně k předškolnímu vzdělávání do Mateřské školy Újezd u Brna pro školní rok 2013/2014 se žalobkyně necítila být uspokojena.

[5] Krajský soud v rozsudku hodnotil tři otázky. Nevyhověl žalobní námitce, kterou byla napadena směrnice ředitelky mateřské školy čj. MŠ/182/11, která stanovila kritéria pro přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole, a to pro její diskriminační charakter. Krajský soud po obsáhlém odůvodnění diskriminační charakter směrnice neshledal a uvedl, že kritérium přednosti staršího dítěte považuje za nediskriminační, neboť z § 34 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) plyne prioritní příprava staršího dítěte na předškolní přípravu. Zároveň v daném kritériu soud shledává legitimní sociální důvod, neboť nepřijetí dítěte do předškolního zařízení obvykle zakládá zásah do majetkových poměrů rodičů

[6] Pochybení ale krajský soud shledal v aplikaci kritéria trvalého pobytu. Krajský soud dospěl k závěru, že, nejsou-li kritéria pro přijetí stanovena jednoznačně, je pak toliko v pravomoci ředitelky, aby provedla jejich jednoznačný výklad a v souladu s ním pak postupovala v řízení o přijetí do předškolního zařízení. Jestliže ředitelka mateřské školy podala jasný výklad okamžiku posuzování trvalého pobytu dítěte, tj. ke dni nástupu do MŠ, a v rozhodnutí ze dne 25. 5. 2012, čj. MŠ/77/2012, takto i postupovala, tak žalovaný, který v následném řízení výklad podaný ředitelkou MŠ popřel, nepřipustně zasáhl do pravomoci ředitelky mateřské školy. Zároveň krajský soud konstatoval, že po zrušení prvního rozhodnutí ředitelky mateřské školy byla žalobkyně oprávněna uplatňovat nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy ve smyslu § 36 odst. 1, část věty před středníkem, správního řádu, a proto měl být zhodnocen i jí předložený údaj o místu jejího pobytu.

[7] Dále shledal krajský soud pochybení i v aplikaci kritéria dne nástupu do mateřské školy a názor žalovaného, který považoval uvedení dne 3. 9. 2012 (pondělí) jako dne nástupu do mateřské školky za nesplnění kritéria nástupu do mateřské školy dne 1. 9. 2012 (sobota), označil za příliš formalistický a neudržitelný.

III.

[8] Žalovaný podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Žalovaný (stěžovatel) v kasační stížnosti shrnul obsah žaloby a ve vazbě na jednotlivé žalobní body i kasační stížností napadený rozsudek. Stěžovatel se ztotožnil s krajským soudem v hodnocení námítky diskriminace a akceptoval soudní hodnocení aplikace kritéria dne nástupu do mateřské školky. Naopak v případě hodnocení kritéria trvalého pobytu namítl stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky soudem a z tohoto důvodu podal kasační stížnost.

[10] Stěžovatel namítl, že vyložil kritérium trvalého pobytu a trval na použití tohoto kritéria tak, jak odpovídá jeho povaze a konstrukci v zákoně č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, a vyjádřil nesouhlas se závěrem soudu, že by nepřipustně zasáhl do správního uvážení ředitelky mateřské školky.

[11] Předmětem sporu je dle stěžovatele a) den, ke kterému má být skutečnost trvalého pobytu prokazována, b) jaký důkazní prostředek k prokázání této skutečnosti je dostačující a c) kdy měl a mohl být tento důkazní prostředek uplatněn.

[12] V případě bodu a) stěžovatel uvedl, že je možné posuzovat skutečnost trvalého pobytu buď ke dni podání přihlášky, nebo ke dni sestavení seznamu přijatých uchazečů, nebo ke dni nástupu do mateřské školky. Dle stěžovatele je rozhodné datum sestavení seznamu přijatých uchazečů, což stěžovatel dovozuje jednak z textu samotného kritéria, ve kterém chybělo uvedení konkrétního data, ve spojení s pravidlem, že správní orgán hodnotí stav, který existuje v době vydání rozhodnutí, a dále ze samotné povahy právní institutu trvalého pobytu. Stěžovatel namítl, že každá osoba má jen jedno místo trvalého pobytu a místo trvalého pobytu žalobkyně ke dni sestavení seznamu přijatých uchazečů nebylo v Újezdu u Brna, a dále to, že nelze posuzovat trvalý pobyt pro futuro z důvodu možných změn.

[13] Stěžovatel nesouhlasil se závěry krajského soudu, že popřel jasný výklad kritéria trvalého pobytu, který podala ředitelka mateřské školky, a že tak zasáhl nepřipustně do její pravomoci, neboť ředitelka mateřské školky nepodala žádný jasný výklad kritéria trvalého pobytu.

[14] K bodu b) stěžovatel namítl, že čestné prohlášení je jako důkazní prostředek přípustné pouze v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem a v konkrétním případě ho ani školský zákon ani zákon o evidenci obyvatel jako důkazní prostředek nepřipouští.

[15] Předmětem sporu u bodu c) je, zda mohla žalobkyně doložit důkazní prostředek k prokázání trvalého pobytu poté, co bylo první rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení zrušeno. Stěžovatel namítl, že nebylo možné dokládat trvalý pobyt v řízení před správním orgánem prvního stupně poté, co první rozhodnutí bylo zrušeno, neboť jednak by si účastník mohl v mezidobí svoje poměry upravit tak, aby to pro něj bylo výhodnější, a dále by potenciální změna mohla ovlivnit výsledné pořadí a postavení jiných uchazečů, kteří obdobnou možnost neměli.

IV.

[16] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti předně namítla její nepřipustnost ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť byť formálně kasační stížnost směřuje proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2014, čj. 30 A 115/2012 - 62, „v plném rozsahu“, ve skutečnosti – dle jejího obsahu – důvody v ní uvedené nemohou vést k závěru, že měl správní soud rozhodnout jinak. Stěžovatel ve své kasační stížnosti brojí proti posouzení jedné z námitek, které krajský soud vyhověl. Podle žalobkyně nemůže být přípustná kasační stížnost brojící jen proti posouzení jedné (z vícero) žalobních námitek, protože i případné odlišné posouzení dané (sporované) žalobní námitky ze strany Nejvyššího správního soudu nemůže vést ke změně výroku rozsudku správního soudu. Taková kasační stížnost vlastně materiálně nenapadá výrok jako takový, ale jen jeho dílčí odůvodnění, směřuje tedy jen proti jeho důvodům.

[17] Pokud by Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost žalovaného nepřipustnou, navrhla žalobkyně, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

[18] Žalobkyně se shoduje se stěžovatelem, že vzhledem k tomu, že u kritéria trvalého pobytu nebyl uveden časový okamžik, ke kterému se jeho splnění posuzuje, připadají v úvahu tři možné alternativy.

[19] Pokud však žalovaný dovozuje, že splnění předmětného kritéria je třeba posuzovat „ke dni sestavení seznamu přijatých uchazečů“, jedná se dle žalobkyně o úvahu zcela arbitrární.

Žalobkyně uvedla, že bylo na ředitelce mateřské školy, aby podala jednoznačný výklad, a že si přesný výklad kritéria trvalého pobytu u ředitelky mateřské školy ověřovala. Postup ředitelky, který je doložen i ve spise, jednoznačně prokazuje, jakým způsobem měla v úmyslu dané kritérium hodnotit. Zároveň žalobkyně namítla, že žalovaný opakovaně účelově překrucuje okolnosti daného případu. Podle žalobkyně byl jasný výklad sporného kritéria ředitelkou podán ještě před vydáním prvního rozhodnutí ve věci, tato skutečnost je zachycena ve správním spise – a žalovaný výklad tohoto kritéria ve svém rozhodnutí toliko účelově změnil.

[20] Žalobkyně namítla, že se žalovaný mylí, když uvádí, že trvalý pobyt měl být prokazován k okamžiku vydání rozhodnutí a snaží se účelově navodit dojem, jako by byl v řízení o přijetí trvalý pobyt předmětem dokazování. V souvislosti s dokazováním odkázala žalobkyně na svá předchozí vyjádření ve věci a uvedla, že pokud by byl pobyt posuzován k datu podání přihlášky, pak by mohla být podkladem pro rozhodnutí toliko veřejná listina prokazující trvalý pobyt účastníka řízení ke dni podání přihlášky. Pokud by byl pobyt posuzován k datu vydání rozhodnutí nelze už danou skutečnost dokazovat (chybí důkazní prostředek), musí se toliko osvědčovat, protože se jedná o skutečnost budoucí, přičemž, jak sám žalovaný uvádí, dokazovat trvalý pobyt pro futuro je nemožné. Pokud by byl pobyt posuzován k datu nástupu k předškolnímu vzdělávání, je situace úplně stejná jako v případě prokazování ke dni vydání rozhodnutí.

[21] Podle žalobkyně nebylo kritérium trvalého pobytu při přijímání žadatelů k předškolnímu vzdělávání ve školním roce 2012/2013 v Mateřské škole Újezd u Brna vůbec předmětem dokazování. Podkladem pro rozhodnutí tu byly pouze údaje vyplněné v přihlášce a čestné prohlášení je pak podkladem pro rozhodnutí naprosto rovnocenným s nijak neověrovaným údajem vyplněným v přihlášce.

[22] Žalobkyně dále uvedla, že nový důkaz veřejnou listinou prokazující existenci trvalého pobytu v Újezdu u Brna navrhla v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně za situace, kdy původní rozhodnutí o nepřijetí bylo v odvolacím řízení zrušeno. Důkaz byl tedy navržen ve lhůtě do vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 1 správního řádu (jiná lhůta pro navrhování důkazů nebyla správním orgánem podle § 39 odst. 1 správního řádu stanovena) a jak správní orgán prvního stupně, tak žalovaný jej měl provést a zahrnout mezi podklady pro rozhodnutí. Podle žalobkyně jde o obecné pravidlo zakotvené v § 36 odst. 1 správního řádu, které se uplatní ve všech správních řízeních. Zásada koncentrace řízení může vyplývat buď ze zákona, nebo ji může uplatnit správní orgán svým usnesením, a ani jedna z možností v předmětné věci nenastala.

[23] V doplnění vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně namítla nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, ke které by měl Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti. Krajský soud se podle ní nijak nevypořádal se základní žalobní námitkou žalobkyně, že vyšší potřeba předškolního vzdělávání u starších dětí (kterou snad lze dovodit z § 34 odst. 4 školského zákona) je pojmově vázána na okamžik nástupu dítěte k povinné školní docházce. Bez vazby na tuto okolnost (tedy mezi dětmi, jejichž okamžik nástupu k povinné školní docházce je totožný) žádný legitimní důvod pro upřednostnění starších dětí neexistuje. Pokud krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že zákaz diskriminace není zákazem rozlišování odlišností, opomněl již zcela uvést, v čem spatřuje – z hlediska jejich věku – odlišnost mezi dvěma dětmi narozenými v rozsahu jednoho týdne např. v průběhu měsíce května, které čeká nástup k povinné školní docházce v jeden den. V podrobnostech žalobkyně odkázala na svá předchozí tvrzení, která opětovně uvedla i v tomto doplnění vyjádření se závěrem, že se soud ve své argumentaci nijak nezabýval jednoznačným diskriminačním účinkem postupu Mateřské školy Újezd u Brna, v jehož důsledku starší děti (narozené např. do února daného roku, záleží

vždy na konkrétní skladbě žadatelů o přijetí k předškolnímu vzdělávání) měly nárok na tříleté předškolní vzdělávání, zatímco mladší děti (narozené podobně jako žalobkyně např. v květnu) měly nárok toliko na dvouleté předškolní vzdělávání.

V.

[24] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Kasační stížnost je přípustná.

[25] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s žalobkyní namítanou nepřipustností kasační stížnosti. Žalobkyně namítla, že kasační stížnost směřuje pouze proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, neboť bez ohledu na posouzení kasační stížnosti nebude mít výsledek řízení před Nejvyšším správním soudem vliv na zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, neboť nadále budou existovat jiné, kasační stížnosti nenapadené důvody pro zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[26] Krajský soud ve svém rozsudku řešil několik vzájemně oddělitelných otázek. Kasační stížnost formálně navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu pro nezákonnost hodnocení jedné z otázek. Odmítnutí kasační stížnosti pro nepřipustnost by bylo ryzím formalismem a bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie. V případě, že by Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnost, vystavil by stěžovatele nutnosti buď jednat v rozporu se svým právním názorem, nebo jednat v rozporu se závazným právním názorem krajského soudu, což by v konečném důsledku vedlo k množení soudních sporů, neboť teprve v opětovném řízení o případné kasační stížnosti stěžovatele by mohly být uplatněny námitky, které uplatňuje stěžovatel již v této kasační stížnosti.

[27] Navíc stěžovatel je v pozici správního orgánu, kterému bylo zrušeno jeho rozhodnutí, a stejně jako jakýkoliv jiný neúspěšný účastník řízení má právo k využití opravných prostředků. Úprava nepřipustnosti kasační stížnosti v § 104 odst. 2 s. ř. s. pamatuje především na situace, kdy kasační stížnost podává úspěšný účastník, který se však domáhá změny odůvodnění pro něj jinak pozitivního rozhodnutí krajského soudu.

[28] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost přípustnou, posoudil její důvodnost v mezích jejího rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[29] Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve přezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána mimo jiné tehdy, pokud soud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, čj. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 – 74). Ve věci jinak úspěšná žalobkyně ve svém vyjádření namítla nedostatečné vypořádání její námítky diskriminace podle věku.

[30] Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Krajský soud možné diskriminaci žadatelů o přijetí k předškolnímu vzdělávání podle věku věnoval podstatnou část napadeného rozhodnutí. Velmi podobně zdůvodňuje přípustnost kritéria věku dítěte pro přijetí k předškolnímu vzdělávání. Namítaná abstraktnost odůvodnění rozsudku krajského soudu představuje nutné obecné odůvodnění možnosti uplatnit kritérium věku dítěte,

kteří poskytuje relevantní rámec pro závěry krajského soudu. Na základě tohoto obecného rámce dospěl krajský soud ke správnému závěru, že při výběru lze uplatnit i věkové kritérium.

[31] Žalobkyně namítala nedostatečně vypořádání námítky diskriminačního charakteru doplňkového kritéria věku při rovnosti bodů. Toto kritérium je plně podřaditelné pod obecnou námítku diskriminace podle věku, jak ji vypořádal krajský soud. Lze očekávat, že v přijímacím řízení k předškolnímu vzdělávání může dojít k tomu, že se bude k předškolnímu vzdělávání hlásit skupina dětí obdobného věku, ale z kapacitních důvodů bude moci být přijata pouze jejich omezený počet. Rozdělení na přijaté a nepřijaté podle data narození lze považovat za objektivní. Alternativou je pouze případné losování mezi skupinou dětí se stejným počtem bodů a patřících do jedné skupiny podle data nástupu do základní školy. Ředitelka mateřské školy není oprávněna přijmout více dětí, než kolik je kapacita vzdělávacího zařízení. Proto vždy bude docházet k neumístění určitého počtu dětí. I z toho důvodu školský zákon speciálně pamatuje na děti předškolního věku, a to v § 34 odst. 4 školského zákona.

[32] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů nepovažuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[33] Dále stěžovatel brojil proti rozsudku krajského soudu námítkami proti hodnocení kritéria trvalého pobytu, které stanovil správní orgán prvního stupně jako jedno z kritérií, za které mohl žadatel o přijetí k předškolnímu vzdělávání v Mateřské škole Újezd u Brna získat bodové ohodnocení.

[34] Obecně panuje mezi stranami shoda na tom, že kritérium trvalého pobytu nebylo ve směrnici ředitelky mateřské školy č. MŠ/182/11 dostatečně specifikováno a umožňuje trojí možný výklad. Stěžovatel se z těchto tří možných výkladů přiklonil k výkladu kritéria ve smyslu trvalého bydliště ke dni sestavení seznamu vybraných žadatelů. Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem neztotožnil.

[35] První zásadní otázkou v souzené věci je, který orgán je oprávněn interpretovat nejasně formulované kritérium přijímacího řízení. V tomto bodě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu, který dovedl, že tím, kdo je oprávněn interpretovat nejasně formulované kritérium trvalého pobytu není stěžovatel, ale správní orgán prvního stupně. Ředitelka mateřské školy vydala směrnici, v jejímž rámci stanovila určitá kritéria a jejich bodové hodnocení. Pokud by některé z kritérií nebylo dostatečně jasné, mělo být takové kritérium vyjasněno ještě před rozhodováním správního orgánu prvního stupně. Z toho jednoznačně vyplývá, že primárně je oprávněn k interpretaci směrnice ten, kdo předmětnou směrnici vydal. Úkolem nadřízeného správního orgánu v odvolacím řízení je ověřit, zda stanovená kritéria pro přidělování bodového hodnocení byla stanovena v souladu se zákonem a zda byla interpretována nediskriminačním způsobem. Není na odvolacím orgánu, aby přiděloval stanoveným kritériím jiný obsahový význam, než jaký jim přidělil správní orgán prvního stupně, který přijímací kritéria vytvořil.

[36] S tím souvisí další zásadní otázka a to, jakým způsobem správní orgán prvního stupně takto nejasně stanovené kritérium interpretoval, zejména zda zvolil přístup, který byl nediskriminační. Odpověď na tuto otázku by měl poskytnout správní spis předložený žalovaným. Ze správního spisu však lze interpretaci kritéria trvalého pobytu správním orgánem prvního stupně vyčíst pouze z vyjádření ředitelky mateřské školy k podanému odvolání. Z tohoto vyjádření však zřetelně vyplývá, že správní orgán prvního stupně chápal kritérium trvalého pobytu ke dni nástupu dítěte do mateřské školy. Právě proto umožnil žalobkyni doplnit její tvrzení ohledně údaje trvalého pobytu a umožnil ji doložit čestné prohlášení. Vyplývá

z něj, že kritérium trvalého pobytu nebylo ke dni sestavení seznamu vybraných uchazečů splněno u čtyřech dětí a všem z nich bylo umožněno, aby se vyjádřili, zda budou mít ke dni nástupu do mateřské školy bydliště v Újezdu u Brna. V předmětné věci uvedla budoucí trvalý pobyt v Újezdu u Brna pouze žalobkyně.

[37] Jestliže správní orgán prvního stupně umožnil všem žadatelům s trvalým bydlištěm mimo Újezd u Brna doložit skutečnosti stejně jako žalobkyni a přistoupil k hodnocení jednotlivých kritérií shodně u všech žadatelů, pak nelze v jeho postupu shledat nepředvídatelnost ani diskriminační charakter.

[38] Stanovení kritérií pro přijetí do mateřské školy je autonomním oprávněním ředitelky mateřské školky (§ 164 odst. 1 písm. a) školského zákona), není výsledkem správního řízení, resp. rozhodování o právech a povinnostech v oblasti státní správy (§ 165 odst. 2 školského zákona) a nepodléhá tedy přezkumu odvolacím orgánem, a to ani v řízení o přijetí nebo nepřijetí žadatele do mateřské školy. Jestliže stěžovatel reinterpretoval obsahově kritérium trvalého pobyt namísto správního orgánu prvního stupně, zasáhl tím do stanovení podmínek pro přijetí žadatele do mateřské školy, ačkoliv byl oprávněn pouze hodnotit, zda se správní orgán prvního stupně pohyboval ve stanovených mantinelech.

[39] Závěry stěžovatele, krom toho, že překročil rozsah své pravomoci v rámci odvolacího řízení, navíc nejsou v souladu se zákonem.

[40] Stěžovatel konstatoval, že jediným možným okamžikem, ke kterému by mělo být v souladu se správním řádem hodnoceno kritérium trvalého pobytu, je okamžik sestavení seznamu vybraných uchazečů. Tento závěr je však v rozporu s ostatní argumentací samotného stěžovatele. Stěžovatel vychází (a správně) z toho, že o přijetí do mateřské školky je vedeno správní řízení. Zároveň vychází z toho, že kritéria pro přijetí do mateřské školky mají být v řízení prokázána důkazními prostředky a za důkaz nepovažuje čestné prohlášení. Třetí premisou závěrů stěžovatele je, že kritérium trvalého pobytu je kritérium „binární“, tedy buď je splněno, nebo není, a lze ho měnit v podstatě okamžitě „ze dne na den“. Tyto tři premisy ale nelze splnit zároveň tak, jak uvádí stěžovatel.

[41] Druhý a třetí závěr stěžovatele vylučuje naplnění prvního závěru. V praktické rovině nelze doložit trvalý pobyt ke dni sestavení seznamu vybraných uchazečů ani ke dni rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Uchazeč o přijetí do mateřské školky musí naplnění kritérií pro přijetí do mateřské školky doložit dříve, než bude správní orgán prvního stupně rozhodovat. Pokud by chtěl správní orgán prvního stupně vycházet z důkazů doložených těsně před rozhodnutím, musel by postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu, tím by opětovně došlo k odložení termínu, ke kterému by mělo být doloženo místo trvalého pobytu, a bylo by fakticky znemožněno konečné rozhodnutí ve věci samé, neboť trvalý pobyt ke dni rozhodnutí správního orgánu by v logice stěžovatele nemohl být nikdy doložen.

[42] Žadatel o přijetí do mateřské školky mohl v souzené věci doložit trvalý pobyt pouze ke dni podání přihlášky, nebo k jedinému dni v průběhu doby mezi podáním přihlášky a rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, ale nemohl doložit splnění kritéria trvalého pobytu ke dni sestavení seznamu vybraných uchazečů, jak požaduje stěžovatel. V případě tvrzení trvalého pobytu v přihlášce k přijetí k předškolnímu vzdělávání nebo i v případě doložení trvalého pobytu před sestavením seznamu vybraných uchazečů, se jedná o prokázání trvalého pobytu ke dni vystavení potvrzení o trvalém pobytu a ke dni sestavení seznamu vybraných uchazečů může mít takové potvrzení pouze povahu deklarace pro futuro stejně jako v případě čestného prohlášení, pokud je splnění kritéria trvalého pobytu vyžadováno v budoucnu.

[43] Lze souhlasit se stěžovatelem, že podle § 53 odst. 5 správního řádu je možné nahradit předložení listiny v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí. Nicméně v souzené věci nebyl prostor pro uplatnění jiného prostředku. Správní orgán prvního stupně interpretoval předmětné kritérium jako skutečnost, která má být splněna v budoucnu. Existenci trvalého pobytu v budoucnu nebylo možné doložit žádným listinným důkazním prostředkem. V souzené věci bylo čestné prohlášení stejně relevantním prostředkem, jako tvrzení žadatele o přijetí do mateřské školy o nástupu ke dni 1. září, případně o tom, že dítě bude navštěvovat mateřskou školu na celodenní docházku. Ani jedna z těchto skutečností nemůže být ke dni sestavení seznamu přijatých uchazečů prokázána žádným důkazním prostředkem.

[44] Zároveň je ale třeba konstatovat, že čestné prohlášení může být podkladem pro vydání rozhodnutí ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu, jakkoliv nemůže být listinným důkazem. Předmětné ustanovení totiž čestné prohlášení z podkladů rozhodnutí výslovně nevylučuje a výčet obsažený v § 50 odst. 1 správního řádu je pouze demonstrativní.

[45] Ve správním řízení o přijetí do mateřské školy splnění některých kritérií nebylo možné ke dni rozhodnutí ve správním řízení prokázat jakýmkoliv důkazním prostředkem, protože se jednalo o kritéria, k jejichž naplnění mělo dojít v budoucnu (např. den nástupu do mateřské školy), přičemž stěžovatel tento postup nezpochybňuje. A naopak u jiného kritéria, u kterého byl jeden z možných výkladů ten, že bude splněno v budoucnu, obdobný postup neakceptuje a vyžaduje prokázání naplnění kritéria v době rozhodování správního orgánu. Přitom i jiná v budoucnu splnitelná kritéria lze považovat, slovy stěžovatele, za „binární“. V případě kritéria nástupu do mateřské školy buď dítě k 1. 9. 2012 do mateřské školy nastoupilo, nebo nenastoupilo (obdobně u ostatních možných dat nástupu do mateřské školy), shodně platí k celodenní docházce – buď dítě bude navštěvovat školku celodenně, nebo nebude, a stejně tak dítě buď bude předškolního věku, nebo nebude. V řízení o přijetí byla hodnocena i jiná kritéria, která buď mohla, nebo nemohla být k určitému časovému okamžiku splněna, avšak pouze jediné z nich, a to dosažení předškolního věku, mohlo být v řízení o přijetí k předškolnímu vzdělávání najisto prokázáno ke dni rozhodování správního orgánu prvního stupně relevantním důkazním prostředkem. Přitom např. relevance kritéria nástupu dítěte k 1. 9. 2012 s celodenní docházkou (hodnocení - pět bodů) je jen o jeden bod méně významná než kritéria trvalého pobytu (hodnocení - šest bodů) a naplnění tohoto pětibodového, pouze v budoucnu splnitelného kritéria nebylo možné žádným relevantním důkazním prostředkem ke dni rozhodnutí správního orgánu prvního stupně prokázat. Je zjevné, že stěžovatel pro různá, v budoucnu splnitelná kritéria uplatňoval různá měřítká nutnosti jejich prokázání, což se v kontextu vysoce formálních nároků stěžovatele na prokázání splnění kritéria trvalého pobytu jeví jako zcela neproporcionální.

[46] Zároveň jsou nesprávné závěry stěžovatele ve vztahu ke koncentraci řízení. Stěžovatel má sice pravdu v tom, že absence koncentrace řízení v konečném důsledku může způsobit to, že si žadatel o přijetí do mateřské školky v mezidobí upraví poměry tak, aby dosáhl vyššího bodového hodnocení, avšak vystavět na tomto hodnocení závěr o automatické koncentraci řízení a nemožnosti uplatňovat nové důkazní návrhy v opětovném řízení před správním orgánem prvního stupně je zcela nedostatečné. Koncentrace řízení je významným zásahem do procesních práv účastníků řízení, ke kterému může dojít jen na základě zákona.

[47] Podle § 36 odst. 1 správního řádu jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.

[48] V souzené věci nebyla koncentrace řízení upravena školským zákonem a ani ze správního spisu nevyplývá, že by správní orgán prvního stupně vlastním usnesením jakkoliv omezil lhůtu pro návrhy účastníků. Je tedy zřejmé, že podmínky § 36 odst. 1 správního řádu nebyly splněny. I když úvahy stěžovatele o možném získání výhody oproti ostatním účastníkům řízení mohou být po věcné stránce relevantní, nemohou tyto důvody bez zákonné opory postačovat k omezení procesních práv účastníka, která jsou mu přiznána zákonem.

[49] Stěžovatel se tedy domáhá omezení zákonného práva žalobkyně, aniž by k tomu byly splněny zákonné podmínky. Jestliže nenastala v řízení o žádosti žalobkyně koncentrace řízení, mohla žalobkyně i v opakovaném řízení před správním orgánem prvního stupně uplatňovat nové návrhy. Přístup stěžovatele v tomto bodě ostře kontrastuje s názory ve vztahu k čestnému prohlášení. Zatímco v případě čestného prohlášení stěžovatel důsledně trval na splnění podmínek pro možnost dokazování čestným prohlášením, v případě koncentrace zákonnou úpravu zcela pomíjí na základě mimoprávních úvah.

[50] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[51] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nenáleží mu proto právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnou byla v dané věci žalobkyně, a proto jí náleží náhrada nákladů řízení

[52] Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o nyní posuzované kasační stížnosti, ta je představována náklady spojenými se zastoupením za 3 úkony právní služby ve výši 9300 Kč (převzetí právního zastoupení a dvě vyjádření ke kasační stížnosti) a dále paušální náhradou hotových výdajů ve výši 900 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Náklady zastoupení a zároveň celková výše nákladů řízení činí 10 200 Kč a žalovaný je povinen nahradit stěžovatelce náklady soudního řízení ve výši celkem ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Romana Pfeifera.

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

V Brně 9. dubna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu