



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) O. M.**, zastoupeného JUDr. Ondřejem Moravcem, advokátem se sídlem Dukelská 15, 500 02 Hradec Králové, a **b) M. S.**, proti žalované: **Mateřská škola Sion**, se sídlem Na Kotli 1201, 500 09 Hradec Králové, zastoupené JUDr. Michalem Pacovským, advokátem se sídlem Nad Rokoskou 38, 180 05 Praha 8, proti rozhodnutí žalované ze dne 9. 12. 2009 o ukončení předškolního vzdělávání žalobce a), v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2012, č. j. 30 A 5/2010 - 146,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost proti výroku I. a III. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2012, č. j. 30 A 5/2010 – 146, **se z a m í t á**.
- II. Výrok II. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 9. 2012, č. j. 30 A 5/2010 – 146, **se z r u š u j e**.
- III. Věc **se p o s t u p u j e** Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Mateřská škola Sion (žalovaná) je školskou právníckou osobou ve smyslu § 8 odst. 6 a § 124 – 140 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Jejím zřizovatelem je v souladu s § 8 odst. 6 školského zákona ve spojení s § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion jako organizační

jednotka registrované církve, jíž bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

[2] Dne 1. 5. 2007 podala žalobkyně b) přihlášku svého syna – žalobce a) do Mateřské školy Sion a zároveň podepsala „dohodu o podmínkách školky Sion“. V dohodě žalobkyně b) potvrdila, že byla seznámena a souhlasí s křesťanským zaměřením školky Sion, v níž jsou děti vedeny k důležitým životním hodnotám, jako je zájem jeden o druhého, láska k pravdě, čestnost, upřímnost atd., které vycházejí z křesťanských hodnot. Součástí programu jsou biblické chvíle a další křesťanské prvky (písňe atd.). Dále žalobkyně b) souhlasila s finančními podmínkami školky Sion a zavázala se je řádně dodržovat (zejména včasné a úplné placení poplatků). Žalobkyně b) v dohodě rovněž potvrdila, že byla seznámena s „řádem školky Sion“ a souhlasí s ním. Následně začal žalobce a) počínaje 1. 9. 2008 docházet do Mateřské školy Sion.

[3] V září 2009 byli rodiče dětí navštěvujících Mateřskou školu Sion informováni o změnách ceníku s platností od 1. 10. 2009. Došlo ke zvýšení rodičovského příspěvku s možností požádat o dotovaný (nižší) příspěvek. Dne 30. 9. 2009 se ohledně této otázky konalo setkání rodičů, na něž rodiče žalobce a) nepřišli. V průběhu následujících dvou měsíců probíhala poměrně rozsáhlá písemná i ústní komunikace mezi Mateřskou školou Sion (její ředitelkou a zástupcem ředitelky) a rodiči žalobce a), zejména s jeho otcem. Podstatou této diskuse byl nesouhlas rodičů žalobce a) se změnou výše rodičovského příspěvku v průběhu školního roku. Dopisem datovaným 9. 12. 2009 oznámila ředitelka Mateřské školy Sion a její zástupce rodičům žalobce a) ukončení předškolního vzdělávání žalobce a) k 31. 12. 2009. Z dopisu vyplývá, že důvodem pro tento akt byla jednak špatná komunikace a nedostatečná spolupráce mezi mateřskou školou a rodiči žalobce a), jednak neuhrazení dlužných plateb rodičovského příspěvku za měsíce říjen a listopad.

[4] Žalobci napadli předmětný dopis jako správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové a domáhali se jeho zrušení. Krajský soud usnesením ze dne 25. 1. 2011, č. j. 30 A 5/2010 - 55, žalobu odmítl podle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť dle jeho názoru rozhodnutí ředitelky církevní mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona není rozhodnutím v oblasti státní správy. O žalobě proti takovému rozhodnutí je příslušný rozhodnout soud v občanském soudním řízení. Současně krajský soud žalobce poučil, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení mohou podat žalobu k Okresnímu soudu v Hradci Králové. Ke kasační stížnosti žalobců a) a b) Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011 – 109 (publikováno pod č. 2437/2011 Sb. NSS), usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona podléhá přezkumu ve správním soudnictví bez ohledu na povahu zřizovatele mateřské školy. Současně krajskému soudu uložil, aby se zabýval otázkou, zda je v dané věci aplikovatelný nějaký procesní předpis, a pokud ano, zda umožňuje podat proti napadenému rozhodnutí mateřské školy opravný prostředek.

[5] Krajský soud tedy pokračoval v řízení a po provedeném ústním jednání usnesením ze dne 24. 9. 2012, č. j. 30 A 5/2010 - 146, žalobu žalobců opět odmítl; současně druhým výrokem věc postoupil k vyřízení opravného prostředku Sboru Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion (tj. zřizovateli žalované). Třetím výrokem rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud uvedl, že v případě tzv. veřejných zřizovatelů mateřských škol se na rozhodování o ukončení předškolního vzdělávání sice nevztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád [§ 165 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 183 odst. 2 školského zákona], nicméně z úřední činnosti je soudu známo, že praxe správních orgánů připouští podání odvolání, o němž

pokračování

rozhoduje krajský úřad. Dále krajský soud na základě zásady rovnosti dovodil, že odvolání musí být přípustné i v případě tzv. neveřejných zřizovatelů, tedy i proti rozhodnutím mateřské školy zřízené registrovanou církví. Při úvahách o existenci odvolacího orgánu soud zvažoval mezi krajským úřadem, školskou radou a zřizovatelem a přiklonil se ke zřizovateli – Sboru Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion.

II. Kasační stížnost žalobce a)

[6] Posledně uvedené usnesení krajského soudu napadl žalobce a) další kasační stížností. Žalobce a) tvrdí, že se krajský soud odchýlil od závazného právního názoru vyjádřeného v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu a že argumentace krajského soudu je nelogická. Žalobce a) uvádí, že se krajský soud v rozporu s názorem Nejvyššího správního soudu nezabýval tím, zda je na věc aplikovatelný nějaký procesní předpis a zda tento předpis umožňuje podat proti napadenému rozhodnutí opravný prostředek. Žalobce a) se domnívá, že na řízení o ukončení předškolního vzdělávání ve školském zařízení neveřejného zřizovatele se žádný procesní předpis nevztahuje, což dovozuje z § 183 odst. 2 školského zákona. Pokud podle tohoto ustanovení platí, že podle správního řádu nerozhoduje ani ředitel školy zřízené veřejným zřizovatelem, tím spíše to musí platit pro rozhodování školy soukromé. Na školu zřízenou neveřejným zřizovatelem nelze aplikovat § 183 odst. 3 školského zákona, a tudíž zde neexistuje nadřízený orgán s pravomocí rozhodovat o odvolání.

[7] Podle žalobce a) krajský soud přecenil zásadu dvojinstančnosti, pokud dovodil, že odvolací orgán existovat musí, jinak by byla porušena zásada rovnosti. V rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu pak ke konkrétnímu odvolacímu orgánu došel vylučovací metodou, ačkoliv zde musí být výslovné a pochybnosti nevzbuzující založení kompetence. Krajský soud přikázal věc rozhodnout právnické osobě, která není správním orgánem a žádný právní předpis jí nesvětuje pravomoc rozhodovat v oblasti veřejné správy. Zřizovatele nelze směřovat s orgánem, který vykonává dozor a rozhoduje o opravných prostředcích. Kontrolní roli neplní ani tzv. veřejní zřizovatelé. Povinnost podat odvolání žalobci a) nic dobrého nepřináší a jde o omezení žalobce a) v jeho právu na přístup k soudu. Úvaha krajského soudu svědčí podle žalobce spíše o samoučelném upřednostnění zájmu na zachování procesního pořádku a čistoty právního systému před ochranou subjektivních práv, o něž v řízení jde. Žalobce a) se domnívá, že postupem krajského soudu dochází k porušení jeho práva na projednání věci v přiměřené lhůtě.

[8] Z těchto důvodů žalobce a) navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

[9] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že je soukromým právním subjektem podnikajícím v oblasti školství. Je přesvědčena, že postupovala v souladu s podmínkami školského zákona. Splnění těchto podmínek však nemůže být dle jejího názoru předmětem přezkumu před správním soudem, neboť nebyla zřízena veřejným zřizovatelem. Správní soud tedy není věcně příslušný k projednání sporu, jedná se o občanskoprávní spor. Žalovaná respektuje názor krajského soudu, že o odvolání má rozhodovat Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion.

[10] Žalovaná navrhlá, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu potvrdil a přiznal žalované náklady právního zastoupení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými.

[12] K otázce přípustnosti soud podotýká, že podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. není kasační stížnost přípustná proti rozhodnutí, jímž krajský soud rozhodl znovu po té, kdy jeho původní rozhodnutí bylo Nejvyšším správním soudem zrušeno; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Žalobce a) v kasační stížnosti sice tvrdí, že se krajský soud tímto závěrem neřídil, nicméně zdejší soud nemá pochyb, že se jím řídil. Závazný názor minulého rozsudku (ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011 – 109) spočíval primárně v tom, že rozhodnutí mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Tohoto závěru se krajský soud zjevně držel a dále se zabýval – jak mu bylo zdejším soudem uloženo – tím, zda je na tento případ aplikovatelná nějaká procesní úprava a zda taková úprava umožňuje podat proti rozhodnutí mateřské školy opravný prostředek. Krajský soud dospěl k závěru, že taková procesní úprava neexistuje (resp. nemůže jí být správní řád), avšak přesto dovodil existenci opravného prostředku – odvolání.

[13] Nejvyšší správní soud nicméně považuje kasační stížnost za přípustnou, a to proto, že v předchozím řízení se zdejší soud zabýval zejména přezkumnou pravomocí soudů ve správním soudnictví v řečeném případě. Nevyslovil žádný názor ohledně aplikovatelné procesní úpravy, o existenci opravného prostředku, jež by bylo třeba před zahájením řízení u správního soudu vyčerpat, a o tom, kdo o něm má rozhodovat. Právě tyto otázky jsou přitom předmětem kasační stížnosti, a pokud by se jimi zdejší soud odmítl zabývat, mohlo by se to rovnat odmítnutí spravedlnosti [(srov. obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 SbNU 519)].

[14] K tvrzení žalované, že správní soudy nejsou příslušné rozhodovat spor mezi žalobcem a) a žalovanou, Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj předchozí rozsudek v této věci, v němž velmi podrobně vyložil, proč tento spor správním soudům náleží. Žalovaná kromě tohoto tvrzení nepřináší žádné argumenty, které by zpochybňovaly výklad provedený v předchozím rozsudku nebo které by na věc vnášely nové světlo, a proto ani zdejší soud nevidí důvod, proč by měl od svého názoru ustupovat nebo jej měnit.

[15] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Ačkoliv žalobce a) souzní se závěrem krajského soudu, že se na rozhodování v dané věci neaplikuje správní řád a tuto jeho úvahu v kasační stížnosti nenapadá, zdejší soud ji musí přezkoumat coby předběžnou otázku. Pokud by totiž závěr krajského soudu o tomto problému neprověřil a bez dalšího jej převzal, mohl by následně dospět k nesprávným závěrům ohledně existence opravného prostředku. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval možností aplikace procesního předpisu na projednávanou věc a existencí opravného prostředku (IV./A),

pokračování

a poté otázkou, zda v daném případě existuje orgán, který je oprávněn o opravném prostředku rozhodnout (IV./B).

[17] Kasační stížnost je z části důvodná.

IV./A) Aplikace relevantního procesního předpisu a existence opravného prostředku

[18] Ustanovení § 183 odst. 1 školského zákona obsahovalo až do 31. 12. 2011, tedy i v době ukončení předškolního vzdělávání žalobce a), pravidlo, že 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. Druhý odstavec téhož ustanovení pak vylučoval použití správního řádu při rozhodování podle některých taxativně uvedených paragrafů zákona. S účinností od 5. 3. 2009 byl novelou provedenou zákonem č. 49/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, mezi tyto paragrafy vložen též § 165 odst. 2 písm. b). Ten stanovil, že ředitel školy a školského zařízení, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí, rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy mimo jiné v případě ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 školského zákona.

[19] Na základě citovaných ustanovení krajský soud dovodil, že na rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví či náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání se nevztahuje správní řád. Tato úvaha je chybná. Rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b) školského zákona, které bylo vyloučeno z dosahu správního řádu, se týká pouze škol a školských zařízení zřízených státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí, tedy tzv. veřejnými zřizovateli. Toto ustanovení však nehovoří ničeho o rozhodování škol a školských zařízení zřízených registrovanou církví či náboženskou společností, resp. dalšími tzv. neveřejnými zřizovateli (viz k tomu § 8 školského zákona). Na rozhodování posledně zmiňovaných subjektů proto plně dopadal § 183 odst. 1 školského zákona, a jednalo-li se o rozhodování v oblasti veřejné správy, muselo se dít podle správního řádu. Že se v případě rozhodování mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání o veřejnou správu jedná, dovodil zdejší soud již v předchozím rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011 – 109.

[20] Žalobce a) v tomto ohledu namítá, že by bylo absurdní, aby rozhodování mateřských škol zřízených tzv. veřejnými zřizovateli o ukončení předškolního vzdělávání správnímu řádu nepodléhalo, zatímco u škol zřízených neveřejnými zřizovateli byl postup podle správního řádu povinný. Věc však není tak jednoduchá. Je skutečností, že od účinnosti školského zákona podléhalo rozhodování mateřské školy zřízené tzv. veřejnými zřizovateli o ukončení předškolního vzdělávání správnímu řádu. K vynětí tohoto rozhodování z dosahu správního řádu došlo již zmíněným zákonem č. 49/2009 Sb., a to na základě pozměňovacího návrhu poslance Waltera Bartoše. Ten svůj návrh v podrobné rozpravě konané dne 3. 12. 2008 komentoval poněkud zjednodušeně tak, že jde o vyjmutí správního řádu z přijímacího řízení, a to ve dvou variantách. „*Ta tvrdší varianta předpokládá vyjmutí správního řízení při přijímání do mateřských škol, do základních škol, středních škol i přestupu z jedné školy na druhou. A pak je taková měkká varianta, o které jsme mluvili např. s panem ministrem na podvýboru pro školství, a to je varianta, která v podstatě vyjímá správní řád pouze z přijímacího řízení na středních školách.*“ Při hlasování v třetím čtení dne 19. 12. 2008 prošla varianta „*tvrdší*“ [tj. vynětí rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g) školského zákona z dosahu správního řádu]; viz tisk č. 573, Poslanecká sněmovna, V. volební období, digitální repozitář, www.psp.cz.

[21] Je zřejmé, že tímto výsledkem zákonodárského procesu bylo poněkud překvapeno Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. K věci obratem vydalo právní výklad (dostupný na

<http://www.msm.cz/dokumenty/pravni-vyklad-k-postupu-pri-rozhodovani-reditele-podle-165>), v němž uvedlo, že vyloučení uvedeného rozhodování z režimu správního řádu zakládá vnitřní rozpornost školského zákona, což je v rozporu s ústavními principy. K vyloučení správního řádu dojít podle ministerstva nemůže, pokud nebyla současně doplněna speciální procesní úprava. I po nabytí účinnosti zákona č. 49/2009 Sb. má podle ministerstva škola zřízená tzv. veřejným zřizovatelem postupovat při rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g) školského zákona podle správního řádu. S účinností od 1. 1. 2012 pak byla tato výluka použití správního řádu ze školského zákona odstraněna novelou provedenou zákonem č. 472/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jak uvedla důvodová zpráva, stalo se tak kvůli „odstranění nesrovnalostí vyplývajících z novely zákonem č. 49/2009 Sb.“.

[22] Nejvyšší správní soud k popsání situace připomíná judikaturu Ústavního soudu, podle níž vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [nález ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (N 114/6 SbNU 323; 3/1997 Sb.) a nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241; 240/2005 Sb.)]. Na základě uvedené judikatury lze pochybovat o tom, zda zákaz užití správního řádu na rozhodování podle § 165 odst. 2 písm. b), e), f) a g) školského zákona bez toho, aby zákonodárce upravil vlastní procesní postup takového rozhodování, lze mít za souladný s ústavním pořádkem. Problematika rozhodování tzv. veřejného zřizovatele, o něž v citovaném ustanovení jde, nicméně není předmětem nynějšího řízení před Nejvyšším správním soudem, a proto zde není ani prostor pro přerušení řízení a předložení věci k rozhodnutí Ústavnímu soudu. Uvedením těchto souvislostí však soud hodlal demonstrovat, že aplikace správního řádu na rozhodování mateřské školy zřízené tzv. neveřejným zřizovatelem není absurdní, neboť vynětí stejného rozhodování škol zřízených tzv. veřejnými zřizovateli z dosahu správního řádu jeví značné ústavní deficity.

[23] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na rozhodování mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona se vztahuje správní řád. Použití správního řádu na toto rozhodování přitom platí i po účinnosti již zmiňovaného zákona č. 472/2011 Sb., který odstranil původní § 183 odst. 1 školského zákona. Aplikaci správního řádu je totiž nutné dovodit jak ze stávajícího znění § 183 odst. 1 školského zákona *a contrario*, tak z § 1 odst. 2 správního řádu.

[24] Správní řád v ustanovení § 81 odst. 1 umožňuje proti správnímu rozhodnutí podat odvolání, nestanoví-li zákon jinak, a dále upravuje řízení o něm. Jelikož školský zákon v tomto případě odvolání nevylučuje, je třeba jej považovat za přípustné, existuje-li orgán, který je o něm oprávněn rozhodnout.

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že nesouhlasí s úvahami krajského soudu o existenci opravného prostředku v projednávané věci založenými na blíže neurčené praxi správních orgánů a na zásadě rovnosti. Opravný prostředek proti správnímu rozhodnutí stejně jako řízení o něm musí být jednoznačně upraveny zákonem a jejich dovozování z obecných právních zásad či dokonce z praxe orgánů výkonné moci nelze obecně připustit, neboť by se takový postup dostával do rozporu s čl. 2 odst. 3 a 4, případně též s čl. 79 odst. 1 Ústavy.

IV./B) Existence orgánu rozhodujícího o opravném prostředku

[26] Žalobce má jistě pravdu v tom, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005,

pokračování

č. j. 2 As 47/2004 - 61, publikovaný pod č. 1409/2007 Sb. NSS). Pro rozhodování určitého (i odvolacího) orgánu v konkrétní věci je naopak třeba existence tří druhů norem, z nichž každá upravuje odlišný aspekt věci – tedy kdo (kompetenční norma), jak (procesní norma) a o čem (hmotněprávní norma) má rozhodovat, viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. Komp 1/2008 – 107, publikované pod č. 1911/2009 Sb. NSS).

[27] V projednávané věci je nepochybně dána norma hmotněprávní, kterou prezentuje § 35 odst. 1 školského zákona stanovící zákonné podmínky ukončení předškolního vzdělávání. Rovněž je k dispozici norma procesní, a to v podobě správního řádu, jenž upravuje postup odvolacího orgánu. Zbývá tedy zjistit, zda existuje norma kompetenční, která určuje, kdo je v dané věci odvolacím orgánem.

[28] Podle § 89 odst. 1 správního řádu je odvolacím správním orgánem nejbližší nadřízený správní orgán, nestanoví-li zákon jinak. Ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu určuje, že 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. V projednávaném případě školský zákon nestanoví žádný orgán, který by vyhovoval citovanému ustanovení správního řádu. Argumentaci krajského soudu, že by takovým orgánem mohl být zřizovatel, neboť vykonává nad mateřskou školou dozor, nelze přijmout. Školský zákon zřizovateli žádné dozorové pravomoci nad školou či školským zařízením nepřiznává; jeho úlohou je spíše zajistit hmotný a finanční substrát potřebný ke zřízení školy či školského zařízení. Zřizovatel může též disponovat některými jmenovacími oprávněními. O dozoru však nemůže být řeč.

[29] Podle § 178 odst. 2 správního řádu pak platí, že nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Tento druhý odstavec mimo jiné uvádí, že nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Žalovaná v projednávané věci je přitom právnickou osobou (specifickým typem - školskou právnickou osobou), na niž byl přenesen výkon veřejné správy v oblasti školství. Jak bylo již výše uvedeno, školský zákon neuvádí výslovně žádný orgán, který by rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí mateřské školy zřízené registrovanou církví či náboženskou společností. Zbývá tedy prověřit, kdo žalovanou pověřil výkonem veřejné správy.

[30] Z ustanovení § 142 školského zákona plyne, že právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, vzniká právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, jakož i nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku účinností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení. Obdobně podle § 151 odst. 2 téhož zákona dnem právní moci rozhodnutí o výmazu z rejstříku tato práva a nárok zanikají. Školský zákon podrobně upravuje v § 145 až 150 proces zápisu i výmazu z rejstříku. Orgán, který rejstřík vede, je přitom oprávněn žádost o zápis zamítnout ze zákonem specifikovaných důvodů (např. není-li žádost v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje nebo nejsou-li dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční). Rovněž je oprávněn i z úřední povinnosti rozhodnout o výmazu z rejstříku, např. jestliže právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, závažným způsobem nebo opakovaně poruší právní předpisy související s poskytováním vzdělávání a školských služeb).

[31] Z uvedených ustanovení podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že zápis do rejstříku škol a školských zařízení je třeba považovat za ono pověření výkonem veřejné správy na základě zákona, o němž hovoří správní řád. Organem, který vede rejstřík škol a školských zařízení, je obecně krajský úřad (viz § 143 odst. 1 školského zákona). V některých případech výslovně specifikovaných v § 143 odst. 2 téhož zákona je však vedení rejstříku škol a školských zařízení svěřeno Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. Mezi tyto případy spadají též mateřské školy a školská zařízení zřízená registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy. Jestliže tedy Ministerstvu školství mládeže a tělovýchovy přísluší rozhodovat o zápisu a výmazu mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností, je příslušné též projednat a rozhodnout odvolání, které bylo podáno proti rozhodnutí takové mateřské školy o ukončení předškolního vzdělávání ve smyslu § 35 odst. 1 školského zákona.

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že proti rozhodnutí mateřské školy zřízené registrovanou církví nebo náboženskou společností o ukončení předškolního vzdělávání podle § 35 odst. 1 školského zákona lze podat odvolání, o němž přísluší rozhodnout Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy. V souladu s § 68 písm.- a) s. ř. s. je žaloba proti správnímu rozhodnutí nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Před podáním žaloby ke správnímu soudu byl tedy žalobce a) povinen vyčerpat opravný prostředek v podobě odvolání k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy.

V. Závěr a náklady řízení

[33] Ke zbývajícím námitkám týkajícím se délky řízení Nejvyšší správní soud poznamenává, že chápe frustraci žalobce ze skutečnosti, že se po třech letech od podání žaloby nedočkal soudního rozhodnutí ve věci samé. Soud však poukazuje na problematickou právní úpravu obsaženou ve školském zákoně, v níž se těžko orientují nejen děti, žáci, studenti a jejich rodiče, ale též školy a školská zařízení. Bezradnost žalobce i žalované ohledně orgánu, který by měl řešit jejich spor, je toho zřejmým důkazem. Krajskému soudu přitom nelze upřít, že se upřímně snažil spor co nejlépe a spravedlivě vyřešit. S přihlédnutím k tomu, že projednávaný případ je jedním z prvních, v němž byly správní soudy konfrontovány s otázkou přezkumu rozhodnutí mateřské školy zřízené neveřejným zřizovatelem, a má tudíž v pravdě precedentní charakter, je na místě vnímat délku soudního řízení shovívavěji.

[34] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedené argumentace dospěl k závěru, že žaloba byla krajským soudem správně odmítnuta, a proto kasační stížnost směřující proti výroku I napadeného rozsudku zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Jelikož výrok III. napadeného rozsudku o náhradě nákladů řízení před krajským soudem je závislým výrokiem na výroku I, zamítl Nejvyšší správní soud též kasační stížnost směřující proti němu. Krajský soud naproti tomu nesprávně usoudil, kdo je v dané věci odvolacím orgánem. Proto Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s. zrušil výrok II. napadeného rozsudku a současně věc postoupil Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy k vyřízení opravného prostředku – odvolání. Jelikož žaloba byla u krajského soudu podána včas, je třeba považovat za včasné i toto odvolání (§ 46 odst. 5 s. ř. s.) a ministerstvo je povinno jej projednat a rozhodnout o něm způsobem a ve lhůtách stanovených správním řádem.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. podle procesní úspěšnosti stran. Žalobce byl úspěšný ohledně výroku napadeného rozsudku

pokračování

o postoupení věci Sboru Jednoty bratrské v Hradci Králové – Sion, nebyl však úspěšný co se týče výroku o odmítnutí žaloby. Výrok o náhradě nákladů řízení před krajským soudem navrhoval žalobce zrušit jen jako důsledek případného zrušení výroku o odmítnutí žaloby, k čemuž by ostatně Nejvyšší správní soud musel přistoupit sám i bez takového návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci je třeba dle názoru Nejvyššího správního soudu vnímat jako žalobcův úspěch zrušení výroku II. napadeného rozsudku a jako neúspěch zamítnutí kasační stížnosti proti výroku I. tohoto rozsudku. Procesní úspěšnost stran se tudíž jeví stejná (žalobce i žalovaný uspěli z jedné poloviny), a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů 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 30. ledna 2013

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu