



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Bc. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobkyně: **ScioŠkola Frýdek-Místek - základní škola, s.r.o.**, IČO: 05738016
sídlem Na Výsluní 2795, Frýdek-Místek,

zastoupená: Mgr. Jiřím Kubalou, advokátem,
sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek - Místek

proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**,
sídlem Karmelitská 529/7, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 28. 8. 2018,
čj. MSMT-18842/2018-3

takto:

- I. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 28. 8. 2018, čj. MSMT-18842/2018-3, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Jiřího Kubaly, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 29. 10. 2018 domáhala zrušení rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy Ing. Roberta Plagy, Ph.D. (dále též „**ministr**“) ze dne 28. 8. 2018, čj. MSMT-18842/2018-3 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým ministr zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (dále též „**ministerstvo**“ nebo „**správní orgán prvního stupně**“) ze dne 16. 4. 2018, čj. MSMT-32687/2017-10 (dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím zamítlo ministerstvo žádost žalobkyně ze dne 13. 9. 2017 o zápis základní školy, jejíž činnost bude vykonávat žalobkyně, do rejstříku škol a školských zařízení (dále jen „**rejstřík**“), a to podle § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**školský zákon**“) z důvodu nesouladu s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky (dále jen „**DZ ČR**“) a dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016 (dále jen „**DZ MSK**“).
2. Žalobkyně se žalobou současně domáhá i zrušení Prvostupňového rozhodnutí.
3. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno 28. 8. 2018.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

4. Ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v části I. nejprve uvedl, že ministerstvo obdrželo dne 27. 11. 2017 prostřednictvím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje žádost žalobkyně o zápis základní školy s nejvyšším povoleným počtem 180 žáků, jejíž činnost měla vykonávat žalobkyně v místě Cihelní 410, Frýdek-Místek, do rejstříku. Dále rekapituloval průběh dosavadního správního řízení, shrnul výrok Prvostupňového rozhodnutí a konstatoval, že rozklad byl podán včas. Ministr rovněž poznamenal, že obdržel v souvislosti s rozkladem podání od několika rodičů obsahující zájem jejich a jejich dětí o „ScioŠkolu“. Následně v části II. Napadeného rozhodnutí reprodukoval námitky uvedené v rozkladu. V části III. uvedl ministr vlastní odůvodnění svého rozhodnutí, včetně vyjádření k jednotlivým námitkám.
5. Ministr předně připomněl, že podle § 148 odst. 2 školského zákona orgán, který vede rejstřík, žádost o zápis do rejstříku zamítne v případě, že žádost nesplňuje náležitosti stanovené školským zákonem, a uvedené nedostatky nebyly na výzvu ve stanovené přiměřené lhůtě odstraněny. Ministerstvo přitom jako orgán, který vede rejstřík, posouzením žádosti zjistilo, že není v souladu s DZ MSK, a sice s bodem 2.2.2, protože žádost zamítlo s odkazem na znění § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona.
6. Podle ministra, jakmile je zjištěn nesoulad s dlouhodobým záměrem, ať již celostátním nebo příslušného kraje, nezbyvá ministerstvu než žádost zamítnout. V posuzované věci pak došel ministr k závěru, že již pouhý rozpor s bodem 2.2.2 DZ MSK postačoval

k zamítnutí žádosti ze strany ministerstva. Ministerstvo tudíž ani nemělo povinnost se zněním dalších ustanovení dlouhodobých záměrů podrobně zabývat.

7. Ač je kritérium kapacity stávajících škol v lokalitě explicitně uvedeno v DZ MSK pouze u posouzení možnosti vzniku mateřské školy, neznamenalo to podle ministra, že u kritéria pro posouzení možnosti vzniku základní školy je obsazenost kapacit na základních školách v lokalitě nerozhodná. Naopak nelze podle něj dojít k jinému závěru než takovému, že v obou případech je pro správné posouzení věci důležitá situace v dané lokalitě, o níž nejlépe vypovídá právě obsazenost kapacit stávajících škol.
8. Ministr odmítl námitku žalobkyně, že každý má právo si vybrat školu vyhovující jeho potřebám, školy nejsou stejné a nabízejí různé přístupy ke vzdělání, tudíž nelze zkoumat pouze obsazenost kapacit. Argumentoval, že školní vzdělávací program každé základní školy musí být podle zákona v souladu s rámcovým vzdělávacím programem, čímž jsou základní školy do značné míry stejné. Ministerstvu s ohledem na výše uvedené nelze vyčítat, že se nezabývá „učebním programem“ každé jednotlivé školy. Rodiče podle Napadeného rozhodnutí mohou skrze školské rady ovlivňovat konkrétní školní vzdělávací program existujících škol, pro nekonvenční či alternativní způsob výuky tudíž není nutný vznik nové školy. Ze stejných důvodů ministr odmítl námitku, že stát svévolně znemožňuje fungování škol s alternativním způsobem vzdělávání.
9. S odkazem na § 2 odst. 1 písm. f) a h) školského zákona odmítl ministr také námitku, že stávající školy nemají motivaci nabídnout moderní vzdělávací postupy.
10. Ministr rovněž nesouhlasil s názorem žalobkyně, že z DZ MSK se podává, že s ohledem na již vzniklé alternativní školy v kraji není demografické, resp. kapacitní hledisko pro posouzení její žádosti rozhodující. Jelikož ministr považoval znění bodu 2.2.2 DZ MSK za pro celou věc klíčové, nemá podle něj na posouzení žádosti vliv ani údajné vyjádření Krajského úřadu Moravskoslezského kraje směrem k rozšíření škály vzdělávacích služeb o alternativní způsoby výuky.
11. Napadené rozhodnutí dále konstatovalo, že ministerstvo ověřilo počet míst v základních školách v dané lokalitě a uzavřelo, že bude dostačující i při očekávaném mírném nárůstu žáků prvních tříd. V předmětné lokalitě jsou na základních školách stovky volných míst, tudíž je podle ministra legitimní nepřipustit další navyšování kapacit tamních škol.
12. K zásadám uvedeným v § 2 školského zákona, jichž se žalobkyně dovolává, Napadené rozhodnutí uvedlo, že nejsou relevantní ve vztahu k důvodu, který vedl k zamítnutí žádosti, neboť ze znění návětí § 2 odst. 1 školského zákona („vzdělávání je založeno na zásadách“) je zřejmé, že se tyto zásady vztahují k samotnému vzdělávání, a nikoli k řízení o žádosti o zápis základní školy do rejstříku.
13. Ministr považoval za řádně odůvodněné Prvostupňové rozhodnutí, jestliže toto s odkazem na ustanovení DZ MSK použilo při hodnocení žádosti kritérium „vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě“. Posouzení naplnění předpokladu prokázané potřeby neproběhlo dle jeho názoru ze strany ministerstva izolovaně, nýbrž právě v souvislosti se situací v dané lokalitě.

Ministerstvo tyto úvahy vedlo a v rozhodnutí dle žalovaného dostatečně formulovalo závěr, že s ohledem na dostatek volných kapacit pro přijetí dalších žáků ve zkoumaných školách včetně přihlédnutí k budoucímu vývoji v dané lokalitě nebyla prokázána potřeba zřídit novou školu.

14. Podle ministra se Prvostupňové rozhodnutí vypořádalo i s argumentem žalobkyně poukazující na komunitní skupinu „ScioNeškola“. I přes její existenci není dle žalovaného v posuzované lokalitě další základní škola potřebná s ohledem na § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona ve spojení s DZ MSK. Pro tento závěr mělo dle ministerova názoru ministerstvo dostatek podkladů a nemuselo tedy žádat statutární město Frýdek-Místek o další informace, čehož se dovolávala žalobkyně. Stejný závěr platí ve vztahu k podáním třetích osob (rodičů). Ministr k tomu uvedl, že rozhodné kritérium v bodu 2.2.2 DZ MSK umožňuje „*vznik nové základní školy jen výjimečně*“, z čehož dovozuje, že je třeba k věci přistupovat restriktivně. Ani chvályhodný záměr žalobkyně pomáhat dalším školám a učitelům nemůže podle něj vést k jinému rozhodnutí o žádosti.
15. Námitku žalobkyně, že cílem vzdělávání a rozvoje sítě škol nemůže být pouze využití kapacit stávajících škol na úkor dostupnosti nových škol poskytujících kvalitní vzdělání, ministr odmítl s odkazem na průběžné hodnocení škol (§ 12 školského zákona), kterým je sledováno, aby vzdělávání bylo kvalitní na každé škole.
16. Ministr odmítl též námitku, že by ministerstvo porušilo zásadu stejného rozhodnutí ve stejných věcech [§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“)], přičemž stanoviska obce a kraje má za nezávazná. V souvislosti s touto zásadou odkázal na rozhodnutí o žádosti žalobkyně z roku 2016, která byla rovněž zamítnuta i při použití obdobných argumentů.
17. Jestliže žalobkyně apelovala na rozhodnutí v souladu s veřejným zájmem, zejména rodičů stran vzdělávání jejich dětí, podle ministra musí mít přednost zásada zákonnosti, tedy nešlo rozhodnout v rozporu s dlouhodobým záměrem kraje.
18. K namítané neústavnosti Prvostupňového rozhodnutí ministr předně odkázal na to, že posuzování podle dlouhodobých záměrů obstálo před Nejvyšším správním soudem (rozsudek ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 As 52/2007 - 136) i Ústavním soudem (IV. ÚS 1508/09). Připomněl též vyjádření zdejšího soudu k povaze dlouhodobých záměrů v rozsudku ze dne 29. 4. 2016, čj. 10 A 15/2016 - 42. Jelikož ministerstvo rozhodlo v souladu se školským zákonem, nemohlo ve věci podle ministra dojít k porušení Ústavy a Listiny základních práva svobod.
19. Podle ministra § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona nezasahuje do práva zřizovat soukromé školy (čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) ani do práva podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Tato práva nejsou neomezená a neomezitelná, což doložil odkazem na výše uvedené rozhodnutí Ústavního soudu. Ministr připomněl, že ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona ani DZ MSK zpracovaný na základě § 9 odst. 2 školského zákona nerozlišují mezi veřejnými a soukromými zřizovateli školy, pročez by v daném případě ministerstvo neprovedlo zápis základní školy do rejstříku bez ohledu na právní povahu jejího zřizovatele.

20. Podle ministra dále nelze ze skutečnosti, že na základě § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona nedošlo k zápisu základní školy do rejstříku, dovozovat zásah do práva rodičů zajišťovat výchovu a vzdělávání dítěte v souladu se svým náboženským a filosofickým přesvědčením podle čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Stejně tak nemůže podle Napadeného rozhodnutí jít o neoprávněný zásah do rodičovské odpovědnosti ve smyslu § 858 občanského zákoníku. Ta má být komplexem soukromých práv a povinností rodičů vůči dětem, zatímco v předmětném řízení se podle veřejnoprávních předpisů rozhoduje o žádosti žalobkyně, nikoli neurčitého počtu rodičů.
21. Na závěr Napadeného rozhodnutí ministr uzavřel tím, že neshledal žádné nedostatky v odůvodnění Prvostupňového rozhodnutí ani v provádění důkazů ministerstvem, pro které by bylo nutné jeho rozhodnutí zrušit. Byl podle něj zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a nedošlo ani k porušení práva žalobkyně na spravedlivý proces. Proto ministr považoval Prvostupňové rozhodnutí za přezkoumatelné, zákonné a věcně správné a nezbylo mu než rozklad zamítnout.

III. Žaloba

22. Žalobkyně obecně předslala, že obě správní rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelná pro nevypořádání rozkladových námitek ministrem. Ministr podle jejího názoru nezkoumal soulad s DZ ČR, Prvostupňové rozhodnutí se dále nevypořádalo s tvrzeními a důkazy žalobkyně a obsahuje nedostatky odůvodnění i v hodnocení důkazů.
23. Za nezákonná považovala žalobkyně v tom rozsahu, v němž jsou přezkoumatelná, obě napadená rozhodnutí především z následujících důvodů (které v žalobě dále podrobně rozvedla):
- a) pro jejich rozpor s právem zřizovat nestátní vzdělávací instituce a poskytovat v nich státem uznané vzdělání, garantovaným Listinou základních práv a svobod (čl. 33 odst. 3), Úmluvou o právech dítěte (čl. 29 odst. 2), Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech (čl. 13 odst. 4) a Listinou základních práv Evropské unie (čl. 14 odst. 3),
 - b) pro jejich rozpor s právem rodičů zvolit pro vzdělávání svých dětí jiné než veřejné školy, garantovaným Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Úmluvou o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání,
 - c) pro jejich rozpor s právem rodičů na zajištění výchovy a vzdělávání dětí v souladu se svým přesvědčením, garantovaným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
 - d) pro jejich rozpor s právem na výkon hospodářské činnosti v podobě zřizování soukromých škol, zakotveným v Listině základních práv a svobod (čl. 26 odst. 1),
 - e) pro jejich rozpor se základními zásadami vzdělávání, zakotvenými ve školském zákoně [§ 2 odst. 1 písm. b) a f)],

f) pro ústavní nekonformitu § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona (plně se shoduje s důvody návrhu 18 senátorů na zrušení tohoto ustanovení Ústavním soudem, sp. zn. Pl. ÚS 34/17),

g) pro nesprávný způsob aplikace § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona (žalobkyně odkazuje na podrobné posouzení souladu konceptu ScioŠkoly s DZ MSK v příloze č. 18 žaloby),

h) pro nesprávnou aplikaci části 2.2.2. DZ MSK, když správní orgány posuzovaly naplnění kritérií (neurčitých právních pojmů) *prokázané potřeby a aktuálních podmínek v dané lokalitě* toliko na základě posouzení *nedostatečných volných kapacit stávajících škol*, přičemž poukazuje na údaje o obsazenosti jiných škol v lokalitě, a

i) pro porušení zásady předvídatelnosti správního rozhodnutí zakotvené ve správním řádu a zásady rovného přístupu k základním právům a svobodám zakotvené v Listině základních práv a svobod (ve srovnání s navýšením školních kapacit v obci Háj ve Slezsku a zvýšením kapacity GALILEO SCHOOL – bilingvní mateřské školy a základní školy, s. r. o. ve Frýdku-Místku).

Žalobkyně tedy považovala z výše uvedených důvodů napadená rozhodnutí z části za nepřezkoumatelná, z části za nezákonná.

24. Žalobkyně ke své žalobní argumentaci navrhla celou řadu důkazů.

IV. Vyjádření žalovaného

25. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 13. 12. 2018 nejprve stručně rekapituloval žalobní body s tím, že většina žalobních námitek byla uplatněna již v rozkladu a ministr se s nimi vypořádal v Napadeném rozhodnutí. Žalovaný připomenul, že zamítl již předchozí obdobnou žádost žalobkyně ze dne 27. 9. 2016, přičemž tehdejší rozhodnutí ministra ze dne 23. 6. 2017 bylo napadeno správní žalobou, kterou zdejší soud eviduje pod sp. zn. 14 A 33/2017. S ohledem na obdobné žalobní námitky uplatněné v obou řízeních před Městským soudem v Praze žalovaný odkázal na své vyjádření ze dne 10. 11. 2017 k žalobě pod sp. zn. 14 A 33/2017.

26. Podle názoru žalovaného nebylo dotčeno žádné právo žalobkyně zaručené ústavním pořádkem. Školský zákon v § 148 v souladu s čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vymezuje situace, při nichž správní orgán žádosti o zápis školy do rejstříku nevyhoví. Podobně právo na výkon hospodářské činnosti upravené ve čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod není podle žalovaného neomezené a lze se ho v souladu s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod domáhat opět toliko v mezích zákonů.

27. Vyjádření rady města Frýdek – Místek nemá dle žalovaného povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Z žádného právního předpisu nevyplývá povinnost žalovaného řídit se stanoviskem obce či kraje při rozhodování o žádosti o zápis do rejstříku. Žalovaný je nadto přesvědčen, že se s tímto podkladem zevrubně vypořádal v Napadeném rozhodnutí.

28. Žalovaný dále odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2016, čj. 10 A 15/2016 - 42, z něž se podává, že kritériem obsazenosti škol v konkrétní lokalitě ve smyslu krajských dlouhodobých záměrů se nedoplňuje další podmínka pro zapsání nové školy do rejstříku nad rámec taxativního výčtu v § 148 školského zákona. Podle tohoto rozsudku, jak jej chápe žalovaný, může hlediskem potřeby vzniku nové školy jistě být také (ne)dostatečnost stávající kapacity, a pokud toto hledisko bylo správními orgány vzato za zásadní při posuzování souladu žádosti s krajským dlouhodobým záměrem, nelze tento postup považovat za nezákonný. Podle DZ MSK se má ke zřizování nových základních škol přistupovat pouze zcela výjimečně, přičemž klíčovým ukazatelem jsou aktuální podmínky v lokalitě. Skutečnost, že v lokalitě není nedostatek volných míst, byla dle žalovaného prokázána a v Prvostupňovém rozhodnutí řádně odůvodněna.
29. Pokud jde o řízení před Ústavním soudem o návrhu senátorů na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, žalovaný poukázal na skutečnost, že se v době svého rozhodování řídil platnou a účinnou právní úpravou a související judikaturou.
30. Podle názoru žalovaného se žalobkyní zmiňované ustanovení § 2 školského zákona nevztahuje k řízení o zápisu do rejstříku, nýbrž k existující soustavě škol a školských zařízení, jak bylo podrobně rozvedeno v Napadeném rozhodnutí.
31. Případ základní školy Labyrint Lhota, s. r. o., na něž odkazuje žalobkyně, vykazuje dle žalovaného oproti jejímu případu značné odlišnosti. V souvislosti s tímto zápisem totiž Soukromá základní škola PIANETA, s.r.o., požádala o výmaz místa poskytovaného vzdělávání na stejné adrese, čemuž žalovaný vyhověl. Jedna základní škola tudíž byla do rejstříku zapsána v souvislosti s nenavýšením kapacity jiné základní školy. Podle žalovaného nelze ani odhlédnout od rozdílných místních podmínek v obci Háj ve Slezsku oproti Frýdku – Místku.
32. Žalovaný proto navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

33. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Nezjistil přitom další vady, k nimž byl povinen přihlédnout z moci úřední. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání (souhlas obou stran byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován). Soud nenařídil jednání ani k provedení žalobkyní navrhaných důkazů, neboť jsou buď již součástí správního spisu, nebo by jejich provedení nemělo z dále vyložených důvodů na výsledek tohoto soudního přezkumu (tj. zrušení rozhodnutí a vrácení věci žalovanému) vliv. To se týká především celé řady důkazů navrhaných za účelem srovnání případu žalobkyně s okolnostmi činnosti jiných škol.

34. Soud zároveň ověřil, že vyjádření žalovaného ze dne 10. 11. 2017 k žalobě evidované zdejším soudem pod sp. zn. 14 A 33/2017, na níž žalovaný odkázal i v rámci řízení o této věci, neobsahuje zásadně jiné skutečnosti nebo právní důvody oproti argumentaci ministra a ministerstva v této věci.
35. Podle soudu je v posuzované věci mezi stranami sporná především odpověď na otázku, zda žalovaný mohl žádost žalobkyně zamítnout pouze s ohledem na dostatek kapacit (tj. volných míst) stávajících základních škol v předmětné lokalitě, a to i tehdy, pokud by tato podmínka plynula z DZ ČR a DZ MSK (což je mezi stranami rovněž sporné). Na druhou stranu žalobkyně nečiní sporným závěr žalovaného, že ve Frýdku-Místku a jeho okolí je dostatek volných míst ve stávajících základních školách.
36. Soud předně připomíná, že žádost žalobkyně byla žalovaným zamítnuta podle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, který zní:

*„Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku dále zcela nebo zčásti zamítne v případě, že posouzením žádosti zjistí, že
a) žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje,“*

Podle tohoto ustanovení tedy platí, že pokud žádost není v souladu s celorepublikovým dlouhodobým záměrem nebo krajským dlouhodobým záměrem (postačí nesoulad s jedním z těchto záměrů), správní orgán takovou žádost zcela nebo zčásti zamítne. V nyní posuzované věci přitom byla žádost žalobkyně zamítnuta Prvostupňovým rozhodnutím na základě rozporu s oběma dlouhodobými záměry. Napadené rozhodnutí tento závěr potvrdilo, alespoň pokud jde o rozpor s DZ MSK (k tomu srov. dále).

37. Soud se v logice uspořádání žalobních námitek nejprve zabýval námitkou neústavnosti ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona. V tomto ohledu nemohl ponechat bez povšimnutí, že v mezidobí po podání žaloby a vyjádření žalovaného Ústavní soud rozhodl o návrhu skupiny senátorů na zrušení uvedeného ustanovení školského zákona tak, že jej nálezem ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17 zamítl. Zamítnutý senátorský návrh ve velké míře obsahoval též argumenty uváděné žalobkyní v žalobě, včetně námitek proti použití dlouhodobých záměrů státu a krajů jako kritérií rozhodných pro povolení zápisu školy nebo školského zařízení do rejstříku. Závěry, ke kterým Ústavní soud v rámci odůvodnění svého nálezu dospěl, jsou podle názoru zdejšího soudu vysoce relevantní i pro nyní projednávanou věc.
38. Ústavní soud předně dospěl k závěru, že esence práva na vzdělání inkorporuje ve svém obsahu existenci nestátních škol, předjímanou ústavodárcem v čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. Z tohoto důvodu stát nemůže přistoupit k zákonné regulaci práva na vzdělání, která by přímo či nepřímo vedla k úplnému zamezení existence či fungování nestátních škol. V případě nestátních škol se však jedná o komplementární (subsidiární) instituce, jejichž existenci stát v přiměřeném počtu umožňuje, aby tak účelně doplnil soustavu (veřejných) základních a středních škol. Listina základních práv a svobod tak podle Ústavního soudu neobsahuje subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední

školy, nevzniká tedy ani povinnost státu zajišťovat právo na „vyučování“ na těchto školách.

39. Pokud jde o dlouhodobé záměry státu a krajů, orgány zodpovědné za jejich formulaci musí podle Ústavního soudu přihlídnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu státní (veřejné) moci. Dlouhodobé záměry proto nemohou být užívány jako prostředek zamezující plošnému vzniku nestátních škol či školských zařízení, neboť právě tímto by vedly k zásahu do esenciálního obsahu práva na vzdělání ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny. Ústavní soud nicméně uzavřel, že při respektování požadavku ústavně konformního výkladu ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona představuje legitimní a racionální prostředek realizace vlivu státu při zajišťování institucionálního aspektu práva na vzdělání.
40. Samotný institut dlouhodobých záměrů tak v testu ústavnosti obstál s tím, že při jejich tvorbě, ale rovněž interpretaci a aplikaci na konkrétní skutkové okolnosti však nelze vycházet *stricto sensu* toliko z požadavků § 9 školského zákona, nýbrž je třeba zohlednit též ústavní rámec, daný především čl. 33 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud k jejich povaze předně konstatoval, že „[d]louhodobé záměry představují svým obsahem strategické plány na úrovni celostátní i krajské, které kombinují charakter odborného a politického dokumentu, když stanoví střednědobé a dlouhodobé koncepce rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2018 č. j. 2 As 312/2017-34).“ Ústavní soud uzavřel, že „samotná existence dlouhodobých záměrů má zákonný základ v § 9 školského zákona, prostřednictvím něhož zákonodárce vytvořil formou konkrétního strategického dokumentu prostor pro formulaci školských politik ze strany exekutivních orgánů. Zákonodárce též stanovil základní procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů a obsahové náležitosti krajských vzdělávacích záměrů. V podrobnostech pak prostřednictvím zákonného zmocnění pověřil ministerstvo k úpravě obsahu, struktury a postupu zpracování dlouhodobých záměrů. S povahou dlouhodobého záměru souvisí i skutečnost, že se vždy vypracovávají na časově omezenou dobu 4 let, a po jejím uplynutí se přijímají nové, odpovídající případným změnám a potřebám vzdělávací soustavy.

Orgány zodpovědné za zpracování vzdělávacích záměrů však nejsou při jejich formulaci vázány pouze strohým obsahovým vymezením dlouhodobých záměrů v § 9 školského zákona a ve vyhlášce č. 15/2005 Sb. Nad rámec výše uvedeného musí zejména respektovat zásady a cíle vzdělávání vymezené v § 2 školského zákona. Mezi zásady uvedené v § 2 odst. 1 školského zákona zejména patří zásady "zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce", "vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání", "bezplatného základního a středního vzdělávání státních občanů České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ve školách, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí", "hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy". K obecným vzdělávacím cílům uvedeným v § 2 odst. 2 pak patří zejména "rozvoj osobnosti člověka, který bude vybaven poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami pro osobní a občanský život, výkon povolání nebo pracovní činnosti, získávání informací a učení se v průběhu celého života" či též

"pochopení a uplatňování zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost".

Výše uvedené právně závazné kvalitativní požadavky na vzdělávací záměry jsou doprovázeny požadavkem ústavně-konformního výkladu, v (materiálním) právním státě je uplatňování veřejné moci vázané, resp. omezené: "v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon", včetně zákona ústavního (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny). Orgány zodpovědné za formulaci vzdělávacích záměrů tak musí respektovat nejen širší kvalitativní požadavky v oblasti vzdělávání stanovené školským zákonem, ale zároveň musí přihlídnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu státní (veřejné) moci. Dlouhodobé záměry tedy nemohou být užívány jako prostředek zamezující plošnému vzniku nestátních škol či školských zařízení, neboť právě tímto by vedly k zásahu do výše vymezeného esenciálního obsahu práva na vzdělání ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny.

Ústavní soud uzavírá, že existence dlouhodobých záměrů je podřízena škále procesních i obsahových náležitostí vyvěrajících z ústavní i zákonné úpravy, a proto nelze jejich vznik a obsah považovat za případ, kdy zákonem byl bez dalšího vytvořen prostor pro stanovení mezi základního práva činností exekutivních orgánů, tj. v rozporu s výhradou zákona. Činnost ministerstva a krajů při formulaci dlouhodobých záměrů tak nelze považovat za činnost, která by snad byla upravena vágní zákonnou úpravou ponechávající široký prostor politickému uvážení exekutivy" (pozn. zvýrazněno soudem).

41. Soud doplňuje, že ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona pak v očích Ústavního soudu obstálo i z hlediska některých dalších ústavněprávních kautel a mezinárodních smluv, na jejichž porušení žalobkyně poukazovala, cit. „Ústavní soud neshledal napadené ustanovení rozporné ani s čl. 32 odst. 4 Listiny, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 13 Mezinárodního paktu, jak tvrdí navrhovatelka. Předně je třeba uvést, že ustanovení čl. 32 odst. 4 Listiny nestanoví právo rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání tak, jak je formuluje navrhovatelka. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny "péče o děti a jejich výchova je právem rodičů". Ústavní soud konstatuje, že je třeba pojmy výchova a vzdělání v tomto ohledu rozlišit, neboť vzdělání oproti výchově v sobě zahrnuje výrazně formalizovaný institucionální a materiální aspekt, v jehož rámci probíhá. Výchova má jiný cíl i prostředky: "Cílevědomá systematická péče o (zdárný) duševní a tělesný rozvoj (mladého) člověka" (Slovník spisovné češtiny. Praha, Academia 1994 s. 509). Kdežto vzdělání lze charakterizovat jako "rozvinutí duševních schopností a osvojení si širokých znalostí studiem" (Slovník spisovné češtiny. Praha: Academie, 1994, s. 529). Funkčním smyslem práva na vzdělání je poskytnout jeho subjektům adekvátní míru vědění, která není v plné dispozici rodičů na základě čl. 32 odst. 4 Listiny. Tuto skutečnost lze dovodit jak z ústavní povinnosti povinné školní docházky, tak i ze způsobu regulace domácí výuky v rámci níž stát vyžaduje zajištění adekvátní míry obsahu a formy vzdělání. Volba způsobu vzdělání, jakožto výraz "práva na alternativu", není absolutní a nemůže relativizovat povinnost státu zajistit právo na vzdělání jako celek.

Tento závěr podporuje i interpretace čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a judikatura ESLP, podle které právo na vzdělání není možné považovat za absolutní, protože v jeho rámci vyvstávají implicitně přijímané limity vyvolávající potřebu regulace ze strany státu (srov.

případ Golder v. proti Spojenému království, Rozhodnutí ESLP z 21. 2. 1975, č. 4451/70 či Fayed proti Spojenému království, rozhodnutí ESLP ze dne 21. 9. 1994, č. 17101/90.“ (pozn. zvýrazněno soudem). Pokud jde o šíři diskrece zákonodárce při stanovení způsobu zákonné regulace vzniku nestátních škol, Ústavní soud odkázal na to, že „K obdobnému závěru dospívá též ESLP, když konstatuje, že čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě neukládá státům povinnost zakládat určitý typ školských zařízení, nýbrž pouze zaručit osobám spadajícím do jejich jurisdikce právo využívat existujících vzdělávacích prostředků (již výše uvedená tzv. „Belgická jazyková kauza“). To ostatně ESLP konstatoval přímo ve vztahu ke stížnosti Soukromé základní školy Cesta k úspěchu v Praze, s.r.o. a Občanského sdružení Škola dětem proti České republice (ze dne 22. 11. 2011, č. 8314/10).“.

42. Po předestření přístupu k ústavněprávní dimenzi projednávaného sporu soud připomíná, že z celkového kontextu námitek žalobkyně je zjevné, že brojí proti žalovaným zvolené interpretaci a aplikaci části 2.2.2. DZ MSK v případě posuzování její žádosti. Konkrétně se jednalo o podmínku *„vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě“* (první odrážka dole na str. 14 DZ MSK), jak ji vztáhl ministr a ministerstvo na posuzované skutkové okolnosti.
43. Zároveň neuniklo pozornosti Městského soudu v Praze, že v recentním rozsudku ze dne 27. 2. 2020, čj. 2 As 69/2019 - 40, Nejvyšší správní soud přezkoumával rozsudek jedenáctého senátu zdejšího soudu proti jinému negativnímu rozhodnutí žalovaného o žádosti o zápis nové církevní školy do rejstříku, které bylo rovněž opřené o rozpor s § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona a čl. 2.2.2 DZ MSK (dotčená škola měla také působit ve Frýdku-Místku). Kasační soud přitom již rozhodoval při znalosti shora uvedených závěrů nálezu Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 34/17. Podle Nejvyššího správního soudu přitom *„vyplývá z nálezu odpověď na většinu kasačních námitek, a to i těch, které směřují proti odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Jestliže tedy plénium Ústavního soudu akceptovalo ústavnost § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona a současně akceptovalo i zákonnost jím vytyčeného kritéria, ač není stanoveno přímo zákonem, zbývá k posouzení Nejvyššího správního soudu, zda bylo toto kritérium respektováno. Je jím soulad s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje. V daném případě bylo rozhodnutí opřeno zejména o dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016 (dostupný na <https://www.msk.cz/cz/skolstvi/dlouhodobezamery-40555/>). Předně je třeba konstatovat, že dlouhodobý záměr odpovídá požadavkům stanoveným v § 9 odst. 3 školského zákona i vyhlášky č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv; obsahuje analýzu vzdělávací soustavy v kraji a stanovuje na základě předpokládaného demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje zejména cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělání, druhů, popřípadě typů škol a školských zařízení a jejich kapacitu a návrh na financování vzdělávání a školských služeb v kraji. V čl. 2.2.2., který vychází z údajů o vývoji celkového počtu žáků základních škol a z počtu stávajících základních škol, je konstatováno, že vznik nové školy bude povolen jen výjimečně na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky. Toto kritérium působí vůči veškerým školám bez ohledu na jejich zřizovatele a nelze je považovat za diskriminující vůči*

církevním školám; ostatně stěžovatelka ani netvrdí, že by v téže době byla povolena v daném území jiná škola. Pokud jde o toto kritérium, shledal je Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ústavně konformním. Je pravdou, že daný dlouhodobý záměr v témže článku počítá s úpravou kapacit stávajících základních škol, ovšem opět je to jen za podmínky aktuální potřeby...Pro úpravu kapacity základních škol v době účinnosti dlouhodobého plánu by bylo třeba sledat a konkretizovat změnu aktuální potřeby, která musí být podložena konkrétními poznatky, jejichž zdrojem mohou být jak uvedené výroční zprávy, tak i poznatky z činnosti České školní inspekce (§ 174 školského zákona), či jiné poznatky včetně podnětů či stížností občanů. Úprava kapacit těžko může být podmíněna názorem nového zřizovatele, že jím provozovaná škola bude poskytovat kvalitnější výuku než školy stávající. Přitom nelze přehlížet, že taková úprava kapacit by nemusela být přijatelná pro jiný okruh příjemců této veřejné služby, což je třeba rovněž vážit. Názory stěžovatelky, že stávající školy v regionu poskytují vzdělávání způsobem neodpovídajícím současným požadavkům na kvalitu vzdělávání, je nepodložený. Není ani úkolem soudů, aby v rozsudku prezentovaly vlastní názory na systém vzdělávání, pokud odpovídá zákonu a Ústavní soud jej shledal ústavně konformním.“ (pozn. zvýrazněno soudem).

44. Soud si je vědom, že při výše uvedené žalobní námitce, tak jak je formulována, nejprve musí posoudit soulad dlouhodobých záměrů, resp. jimi aprobované „kapacitní potřeby“, pro rozpor s níž byla žádost žalobkyně zamítnuta, s právními předpisy. K této otázce se v obecné (druhově) rovině vyjádřil již Ústavní soud, když v již citovaném nálezu uvedl, že *„omezení vzniku nestátních škol založené na kapacitních důvodech, objektivně užívané v některých dlouhodobých záměrech, ve svém důsledku nepřináší za stávající podoby a zvoleného časového horizontu de facto obecný zánik nestátních škol. Kapacitní důvody tedy v současné situaci představují legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy.“* Ve vztahu ke konkrétnímu DZ MSK a jeho souladu s právním řádem pak své závěry formuloval Nejvyšší správní soud (viz předchozí bod tohoto rozsudku). Ani zdejší soud pak v tomto ohledu neshledal žádné důvody, pro které by znění DZ MSK považoval za protiprávní.
45. Soud však jedním dechem zdůrazňuje, že předmětem posuzované věci není v souladu s dříve uvedeným primárně formulace, nýbrž samotná interpretace a aplikace DZ ČR a DZ MSK správními orgány v rámci posuzování konkrétní žádosti žalobkyně. V tomto ohledu přitom byl soud po přezkoumání Napadeného rozhodnutí prozatím nucen z dále uvedených důvodů přisvědčit žalobkyni, neboť Napadené rozhodnutí neobstojí co do důvodů ani při respektu ke shora uvedeným závěrům vyřčeným Ústavním soudem.
46. Soud předně po přezkoumání Napadeného rozhodnutí a správního spisu shledal, že ministr se v podstatě nevyjádřil k souladu Prvostupňového rozhodnutí s DZ ČR, ač nesoulad s celorepublikovým dlouhodobým záměrem byl (vedle nesouladu s dlouhodobým záměrem kraje) uveden jako svébytný důvod zamítnutí žádosti žalobkyně správním orgánem prvního stupně, přičemž žalobkyně v rozkladu závěr o nesouladu její žádosti s DZ ČR výslovně napadala. Soud postřehl, že žalobkyně brojila proti závěrům vyvozovaným správním orgánem prvního stupně z DZ ČR, zejména v bodech 18 a 26 až 29 rozkladu, zatímco ministr toliko v bodě 47 Napadeného rozhodnutí komentoval pouze jedinou větu z DZ ČR, na kterou žalobkyně poukazovala v rozkladu, jež však – a o tom

není mezi stranami sporu – se zamítnutím žádosti žalobkyně nesouvisela. Jinak se Napadené rozhodnutí k (ne)souladu žádosti žalobkyně s DZ ČR vůbec nevyjadřuje, a to přesto, že žalobkyně v tomto ohledu uplatnila ve svém rozkladu proti Prvostupňovému rozhodnutí ve shora označených bodech konkrétní námitky.

47. Z bodů 34 až 37 Napadeného rozhodnutí plyne, že ministr považoval za dostatečný důvod zamítnutí žádosti žalobkyně pouze rozpor s částí 2.2.2 DZ MSK. Ministru lze přisvědčit toliko potud, že zjištění nesouladu byť jen s dlouhodobým záměrem kraje by v souladu s dikcí § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona mělo za následek vydání negativního rozhodnutí. Soudu však není z výše popsaných důvodů z odůvodnění Napadeného rozhodnutí jasné, zda ministr vzdor konkrétním námitkám uplatněným žalobkyní v rozkladu přisvědčil závěrům správního orgánu prvního stupně, pokud jde o nesoulad žádosti žalobkyně s DZ ČR. Z odůvodnění Napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda se ministr uvedenými otázkami vůbec zabýval a k jakým závěrům případně v tomto ohledu dospěl. V důsledku uvedeného tak není z odůvodnění Napadeného rozhodnutí vůbec seznatelné, zda byl nesoulad žádosti s DZ ČR pro ministra rozhodným důvodem pro meritorní posouzení žádosti žalobkyně (tak jako pro správní orgán prvního stupně), anebo zda ministr *de facto* shledal rozpor žádosti pouze s DZ MSK, čímž důvody pro zamítnutí žádosti zúžil. Nelze přitom pochybovat o tom, že pokud žalobkyně vznášela konkrétní námitky proti závěrům správního orgánu prvního stupně ke zjištěnému rozporu žádosti s DZ ČR, byl ministr povinen se k nim v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vyjádřit. V tomto ohledu považuje soud Napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
48. Uvedený nedostatek přitom není dle přesvědčení soudu jakýmsi nevýznamným či toliko akademickým deficitem Napadeného rozhodnutí. Je to totiž právě DZ ČR, který výslovně konstatuje dostatečné kapacity základních škol v republikovém měřítku s tím, že výjimečně na místní úrovni může vzniknout problém se zajištěním povinné školní docházky v návaznosti na demografickém vývoji, resp. tam, kde dochází k výstavbě nových bytových komplexů (jako příklad uvádí okresy Praha-východ a Praha-západ). DZ MSK (ve své pro posuzovanou věc relevantní pasáži části 2.2.2 tohoto záměru) již zdaleka není z ryze kapacitního hlediska tak explicitní, když uvádí „*vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě*“. Ministr, stručně řečeno, uzavřel, že s ohledem na to, že kapacity stávajících základních škol v posuzované lokalitě jsou dostatečné z hlediska počtu žáků, žádosti o zápis do rejstříku nelze vyhovět. Učinil tak přitom navzdory tomu, že statutární město Frýdek-Místek žádost žalobkyně podpořilo, stejně jako Krajský úřad Moravskoslezského kraje, který DZ MSK vydává v rámci své přenesené působnosti (§ 183 odst. 6 školského zákona) a který ve svém vyjádření uvedl, že je žádost žalobkyně s výše uvedenou podmínkou v části 2.2.2 záměru v souladu. Ministr tedy Napadené rozhodnutí založil toliko na závěru o rozporu s DZ MSK (k otázce rozporu s DZ ČR se v souladu s dříve uvedeným nevyjádřil), a to za situace, kdy původce tohoto dlouhodobého záměru sám ve svém stanovisku k žádosti potvrdil, že je tato žádost s předmětným dlouhodobým záměrem, tj. i s podmínkou aprobovanou v části 2.2.2 tohoto záměru v souladu (k tomu srov. dále).

49. Soud dále předesílá, že s ohledem na § 9 odst. 2 školského zákona musí být dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky. Nepochybně jde o požadavek, který má být dodržen nejen při formulaci záměru, ale též jeho interpretaci a aplikaci v praxi. Krajský záměr by v podstatě měl představovat konkretizaci obecnějšího celostátního záměru v regionálních podmínkách vyššího územně samosprávného celku. DZ MSK přitom v rozhodném ustanovení podmiňuje vznik nové základní školy třemi podmínkami, které musí být splněny kumulativně: (i) výjimečně, (ii) při prokázané potřebě a (iii) s ohledem na aktuální podmínky lokality. Při této obecnosti jde v podstatě o období neurčitých právních pojmů, které má žalovaný nejprve vyložit a poté aplikovat na konkrétní skutkové okolnosti. Napadené rozhodnutí jednoznačně spojuje naplnění podmínek ad (ii) a (iii) toliko s kapacitní nedostatečností stávajících základních škol v lokalitě. Přitom nejen z argumentů žalobkyně, ale též z vyjádření obce, kraje a mnohých rodičů plyne, že i při vědomí dostatečnosti kvantitativního (kapacitního) hlediska vidí významné kvalitativní důvody (potřeby, podmínky) pro vznik školy provozované žalobkyní.
50. Stručně řečeno, soud čte odůvodnění Napadeného a Prvostupňového rozhodnutí tak, že je nesporné, že v posuzované lokalitě mají existující školy (státní či nestátní) dostatek míst pro stávající generaci žáků, a proto žalovaný vznik nové školy (státní či nestátní) nepovolí. Jakákoli argumentace o způsobu a kvalitě nabízeného vzdělání je potom podle žalovaného pro tuto věc irelevantní, dokud nedojde k zásadní změně v demografickém vývoji v lokalitě. K takto předestřenému skutkovému a právnímu půdorysu rozhodování žalovaného je však soud nucen připomenout, že ač podle Ústavního soudu nevzniká nikomu subjektivní veřejné právo na zřízení soukromé základní školy a kapacitní důvody uvedené v dlouhodobých záměrech obecně představují legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy, Ústavní soud zároveň s přihlédnutím k ústavní povaze práva na vzdělání dospěl k závěru, že „[d]louhodobé záměry tedy nemohou být užívány jako prostředek zamezující plošnému vzniku nestátních škol či školských zařízení, neboť právě tímto by vedly k zásahu do výše vymezeného esenciálního obsahu práva na vzdělání ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny“.
51. Podle názoru zdejšího soudu je tak ve světle závěrů Ústavního soudu povinností příslušných správních orgánů na úseku školství vykládat a aplikovat dlouhodobé záměry tak, aby nebylo plošně zamezeno vzniku nestátních škol. Je nepochybně ústavní povinností státu zajistit přístup ke vzdělání. Jinak řečeno, plyne-li z čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod povinnost školní docházky a z odstavce 2 téhož článku Listiny právo na bezplatné vzdělání na základních a středních školách, musí stát zajistit, aby vznikl dostatek škol k realizaci tohoto práva. Vzata do důsledků, při hypotetické poptávce všech občanů po bezplatném vzdělání na základní škole musí stát umět zajistit, že školy budou mít dostatek kapacit. To může být obtížný úkol zvláště v obdobích silných ročníků („baby boom“). Je přitom známou skutečností, že počet dětí narozených v jednotlivých letech se v průběhu času mění, stejně jako se mění rozvrstvení obyvatelstva v rámci území České republiky. Pokud ovšem žalovaný postavil svoje odůvodnění zamítnutí žádosti žalobkyně

v podstatě na jediném nosném argumentu, že dokud výrazně nestoupne počet dětí v lokalitě (eventuálně některá z existujících škol nebude zrušena), nepřipustí vznik nové školy, vyložil tím fakticky rozhodné, shora uvedené ustanovení DZ MSK způsobem, který v rozporu s názorem Ústavního soudu plošně vzniku nových škol v dané lokalitě bez dalšího sám o sobě zamezuje. Z povahy věci bude tento přístup mít úkorný dopad pouze na zájemce o zřízení nestátních škol, neboť stát jako současně regulátor i zřizovatel škol nebude k zakládání nových škol mít věcný důvod. Pokud by byl názor žalovaného vzat do důsledku, při historickém dědictví velké kapacity státních škol v určité oblasti (např. z období školní docházky tzv. Husákových dětí), nebude nikdy moci vzniknout v této lokalitě škola nová, ledaže v ní dojde – k demograficky spíše nepravděpodobnému – zásadnímu zvýšení porodnosti či osídlení. Jak se podává k posouzení žádosti z hlediska dlouhodobých záměrů nejen ze závěrů Ústavního soudu, ale též z odborné literatury *„Obsah těchto záměrů a posouzení souladu záměrů s žádostí však nesmí zasáhnout do samotné podstaty práva na zřizování neveřejných škol podle čl. 33 odst. 3 LPS“* (Rigel, F., Bahýľová, L., Kudrová, V., Moravec, O., Puškinová, M.: Školský zákon. Komentář. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2014; pozn. zvýrazněno soudem).

52. Podmínka, jež je v dlouhodobém záměru formulována sama o sobě nediskriminačně, se tak při konkrétní aplikaci na skutkové okolnosti na Frýdecko-Místecku jeví soudu jako ve skutečnosti diskriminující vůči nestátním školám. Jen do kontextu a s vědomím, že přezkum konkrétních okolností daných případů není předmětem tohoto řízení, soud uvádí, že „plošný přístup“ žalovaného v tomto směru ilustruje i osud předchozí žádosti žalobkyně či církevní školy, o jejíž kasační stížnosti rozhodoval Nejvyšší správní soud shora citovaným rozsudkem.
53. Argument žalovaného, že pro všechny školy platí stejné zásady a cíle vzdělávání (§ 2 školského zákona), všechny školy postupují podle školního vzdělávacího programu, který musí být v souladu s rámcovým vzdělávacím programem (§ 5 odst. 1 školského zákona), tudíž jsou do značné míry stejné, a všechny školy podléhají průběžnému hodnocení škol (§ 12 školského zákona), aby bylo vzdělávání kvalitní na každé škole, vede podle přesvědčení soudu k neudržitelnému závěru, že všechny školy v České republice jsou co do kvality v podstatě stejné a konkurence neexistuje. Takový závěr nepovažuje soud za udržitelný, ostatně žalovaný ani nerozporuje argumenty žalobkyně stran výrazně odlišného přístupu k výuce a vzdělávání uvedené v bodech 20. až 25. žaloby (za stěžejní považuje jen a pouze hledisko kapacitní). V tomto ohledu je argumentace správních orgánů sice konzistentní, ale značně zúžená oproti důvodům předkládaným ve prospěch zřízení školy žalobkyní. Při závěrech žalovaného o tom, že jsou školy do značné míry stejné, se potom nabízí otázka, proč velká řada rodičů usiluje o umístění dětí do jiných než spádových základních škol, nebo co je příčinou toho, že úspěšnost žáků z různých základních škol při přijímacích řízeních na střední školy je dlouhodobě významně rozdílná (viz též bod 51 žaloby poukazující na rozdíl mezi celkovými, tzv. „tabulkovými“ volnými místy na základních školách ve Frýdku-Místku a jejich možnou naplněností při zápisu do prvního ročníku). Ostatně i vyjádření rodičů, obce a kraje svědčí zájmu na vyšší diverzifikaci nabídky přístupu ke vzdělání v předmětné oblasti. Žalobkyně přitom uvádí, aniž by tento závěr

žalovaný rozporoval, že kapacita veřejných škol v regionu poskytujících vzdělání bezplatně zůstává nenaplněna, zatímco o školu, jejíž činnost hodlala vykonávat, je mezi rodiči z regionu zájem, a to i přesto, že by zde za vzdělávání byla vybírána úplata a většina dětí by do této školy musela dojíždět z obcí mimo Frýdek-Místek. Za nepřesvědčivý důvod pro nevyhovění žádosti žalobkyně pak soud považuje i argument ministra v tom směru, že prostřednictvím školských rad mohou rodiče ovlivnit vzdělávací program na již existující škole i alternativním směrem. Soud v této otázce dává za pravdu žalobkyni, neboť jednak pro vedení školy či jejího zřizovatele nemá rozhodnutí školské rady závazný charakter, a dále může stávající způsob výuky podporovat jen mírná většina rodičů, přičemž ostatní buď nastavený systém musí akceptovat, nebo dotčenou školu opustit; kapacity ve školách nabízejících kvalitativně odlišné alternativy vzdělávání pak mohou být nedostupné.

54. V kontextu výše uvedeného považuje soud za zcela nedostatečný způsob, jakým se Napadené rozhodnutí vypořádalo s vyjádřením Krajského úřadu Moravskoslezského kraje podle § 146 odst. 1 školského zákona. Prosté konstatování, že toto vyjádření není pro žalovaného závazné ve smyslu § 149 správního řádu, což samo o sobě soud nezpochybňuje, zcela popírá smysl a účel, pro který zákonodárce požadavek na vyjádření krajského úřadu do školského zákona vtěloval. Jak plyne z odborné literatury, „*školský zákon nestanoví, čeho konkrétně se má vyjádření krajského úřadu týkat. Lze však předpokládat, že by se toto vyjádření mělo zabývat především posouzením souladu daných žádostí s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy příslušného kraje, popřípadě také úplností žádostí s ohledem na jejich náležitosti vymezené v § 147 školského zákona.*“ (Katzová, P., Školský zákon: komentář, Praha, Wolters Kluwer, 2009, dostupný v systému ASPI). V daném případě se původce dlouhodobého záměru kraje, tedy orgán, jenž je jistě nanejvýš způsobilý k interpretaci a aplikaci v něm uvedených pravidel, vyjádřil ke konkrétní žádosti žalobkyně tak, že dle jeho přesvědčení předmětná žádost vyhovuje pravidlům vyplývajícím z DZ MSK. Původce předmětného dlouhodobého záměru tedy potvrdil mj. to, že předmětná žádost ob stojí rovněž optikou části 2.2.2 tohoto záměru, tj. že jsou v konkrétním případě naplněny podmínky „výjimečnosti“, „prokázané potřeby“ a „aktuálních podmínek v dané lokalitě“. V takovém případě nelze podle přesvědčení soudu připustit, aby ministr v odůvodnění Napadeného rozhodnutí obsah uvedeného stanoviska odbyl paušální poznámkou o tom, že toto stanovisko není pro jeho rozhodování závazné. Pro zajištění naplnění shora popsaného smyslu a účelu institutu stanoviska dle § 146 odst. 1 školského zákona je tedy podle soudu třeba přinejmenším zajistit, aby se správní orgány v případě, kdy krajský úřad se zřízením školy s poukazem na soulad žádosti s dlouhodobým záměrem kraje souhlasí, ve svých rozhodnutích s obsahem stanoviska přezkoumatelným způsobem vypořádaly, řádně uvedly, s kterými jeho částmi se ztotožňují, s kterými nikoli a z jakých konkrétních důvodů. Takový požadavek je pak z pohledu soudu na místě o to více, pokud by ministr založil své závěry toliko na tvrzeném zjištěném rozporu obsahu žádosti právě s DZ MSK.
55. Podle názoru soudu dále ministr nereagoval na rozkladovou argumentaci žalobkyně, která se s odkazem na jiné případy v lokalitě dovolávala porušení zásady, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, uvedené v §

2 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně se v bodech 7 a 8 rozkladu dovolávala srovnání její situace s případy Základní škola Labyrinth Lhota, s. r. o., v obci Háj ve Slezsku a GALILEO SCHOOL – bilingvní mateřské školy a základní školy, s. r. o. ve Frýdku-Místku. Ministr v bodě 50 Napadeného rozhodnutí k této námitce pouze konstatoval, že důvody navýšení posledně jmenované školy byly v Prvostupňovém rozhodnutí uvedeny. Tento dílčí závěr potvrzuje i soud, nicméně tento závěr nic nevypovídá o výsledku komparace situace (žádosti) žalobkyně a dvou jmenovaných škol. Naopak, soudy neuniklo, že ministr žalobkyni k námitce porušení § 2 odst. 4 správního řádu ve svém rozhodnutí neopomenul připomenout, že již v předchozím roce byla zamítnuta její obdobná žádost o zřízení základní školy a odkázal ji na argumentaci ve svém tehdejší rozhodnutí uvedenou.

56. Soud pro úplnost připomíná dřívější rozhodnutí desátého senátu zdejšího soudu, na které odkazuje též žalovaný, avšak vytrhává z kontextu pouze jeho určitou část. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 4. 2016, čj. 10 A 15/2016 - 42 dospěl k následujícímu závěru: *„Hlediskem potřebnosti vzniku nové školy jistě může být i (ne)dostatečnost stávající kapacity. Pokud toto hledisko bylo správními orgány vzato za zásadní při posuzování souladu žádosti žalobce s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2012, nelze tento postup správních orgánů považovat za nezákonný. Pokud však žalobce ve správním řízení předkládal i další hlediska, která měla být při posuzování souladu žádosti žalobce s předmětným dlouhodobým záměrem zohledněna a která byla dle jeho názoru s to „korigovat“ hledisko dostatečnosti stávající kapacity v základních školách v dané lokalitě, byly správní orgány povinny se těmito námitkami žalobce zabývat. Jak však bylo výše soudem podrobně odůvodněno, k tomuto postupu správních orgánů však v průběhu celého správního řízení nedošlo.“* I s ohledem na tento názor je soud přesvědčen o tom, že výklad žalovaného zohledňující pouze kapacitní možnosti stávajících škol v regionu je přespříliš restriktivní.
57. Vzhledem k výše uvedenému dochází zdejší soud k závěru, že dosavadní argumentace zastávaná žalovaným v Napadeném rozhodnutí fakticky ve svém důsledku zcela vyprazdňuje právo na zřízení jiné než státní školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a tím se dostává i do kolize se závěry vyřčenými Ústavním soudem v jeho již několikrát citovaném nálezu. Podle názoru soudu není při tomto přístupu žalovaného v možnostech žádného subjektu dosáhnout zřízení nové školy, i kdyby o ni byl sebevětší potvrzený zájem, ledaže by došlo k zásadnímu růstu dětské populace v oblasti, což je událost z kategorie vyšší moci. Soud nadto připomíná, že ministr opomenul v Napadeném rozhodnutí reagovat na rozkladové námitky žalobkyně směřující proti závěru o nesouladu její žádosti s DZ ČR, jehož kritérium nedostatečných kapacit zřejmě mělo podle Prvostupňového rozhodnutí sloužit jako interpretační vodítko pro výklad rozhodné, ale neurčitě formulované podmínky uvedené v části 2.2.2 DZ MSK. S obsahem stanoviska krajského úřadu potvrzujícím soulad záměru s DZ MSK se pak vypořádal způsobem odporujícím shora popsáním standardům. Jak již soud konstatoval výše, ministr se nevypořádal rovněž s rozkladovou námitkou dožadující se srovnání případu žalobkyně s jinými případy škol v regionu.

58. Přitom ani jednu z těchto odvolacích námitek žalobkyně zcela jistě nelze považovat za *a priori* nevýznamnou, zjevně irelevantní či evidentně mimoběžnou, aby od nich ministr případně mohl ve svém rozhodnutí abstrahovat. Naopak, jde o argumenty mířící k samé podstatě Prvostupňového rozhodnutí. Pokud ministr, aniž by rozkladu vyhověl, v podstatě nereaguje na stěžejní námitky žalobkyně vznesené v rozkladu, pozbývá potom rozhodování o žádosti žalobkyně ve správním řízení o dvou instancích z velké části na významu. Soud tedy znovu připomíná, že z odůvodnění rozhodnutí musí být patrné, jak se správní orgán vypořádal se vznesenými námitkami a k nim se vztahující zásadní argumentací. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud tedy rozhodnutí vůbec neobsahuje odůvodnění vypořádání některé z námitek nebo nereflextuje na námitky uplatněné účastníkem řízení a zásadní argumentaci, o kterou se opírají, musí mít podle Nejvyššího správního soudu nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2015, čj. 7 As 55/2015 - 29).
59. Městskému soudu v Praze proto nezbylo než Napadené rozhodnutí zrušit, z části pro jeho nesoulad s čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ve spojitosti s § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, zčásti pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (nejasnost o nesouladu s DZ ČR; nedostatečné vypořádání se s obsahem stanoviska krajského úřadu) a nevypořádání se s námitkami žalobkyně (nesoulad s DZ ČR, srovnání s jinými případy). Žalovaný podle názoru soudu musí předně podmínku stanovenou v DZ MSK „*vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě*“ vyložit ve vazbě na požadavky DZ ČR tak, aby fakticky nezamezil dlouhodobě a plošně vzniku jakékoli nové školy pouze na základě kapacitních důvodů, a tudíž zcela nevyprázdnil právo podle čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod při respektu ke komplementární (subsidiární) povaze nestátních škol, jak o ní judikoval Ústavní soud. Soud proto v žádném případě netvrdí, že žalobkyně má na zápis školy do rejstříku nárok, žalovaný je však povinen posoudit žádost komplexněji, a to i z hledisek kvalitativních, a vypořádat se řádně jak se všemi námitkami žalobkyně, včetně srovnání s jinými školami, tak s vyjádřením Krajského úřadu Moravskoslezského kraje podle § 146 odst. 1 školského zákona.
60. Soud naopak v tuto chvíli nepřisvědčil ostatním žalobním námitkám. Souhrnně konstatuje, že práva rodičů ve vztahu ke způsobu vzdělávání jejich dětí, jichž se žalobkyně dovolává, jsou v této věci podmíněná úspěchem nebo neúspěchem žádosti žalobkyně, jinými slovy, závislá na tom, zda žalobkyni bude umožněno zřídit základní školu v souladu s podmínkami stanovenými školským zákonem vyloženými ústavně-konformní způsobem interpretace čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod načrtnutou Ústavním soudem ve shora citovaném nálezu. Na ústavněprávní úrovni mají rodiče, resp. jejich děti nárok pouze na bezplatné vzdělání ve školách zřizovaných veřejnou mocí ve smyslu čl. 33 odst. 2 Listiny. Soud pak dává za pravdu argumentaci žalovaného v Napadeném rozhodnutí, že právo rodičů na výchovu dětí není v posuzované věci vůbec dotčeno, neboť jde o komplex soukromých práv a povinností rodičů vůči dětem, zatímco

v předmětném řízení se podle veřejnoprávních předpisů rozhoduje o žádosti žalobkyně na zřízení soukromé školy.

61. Soud nemohl v tuto chvíli přisvědčit ani stručné žalobní námitce rozporu Napadeného rozhodnutí s právem na výkon hospodářské činnosti podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. I osud naplnění tohoto práva, jehož se lze domáhat pouze v mezích zákona, je v případě žalobkyně závislý na novém posouzení její žádosti z hlediska ústavně-konformní aplikace školského zákona. Pro úplnost soud připomíná, že Nejvyšší správní soud dospěl ve vztahu k realizaci tohoto základního hospodářského práva v oblasti školství v rozsudku ze dne 30. 11. 2010, čj. 2 As 66/2010 - 74, k následujícímu závěru: „Článek 26 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost; při jeho aplikaci ovšem nelze odhlédnout od článku 41 Listiny, podle něhož je možno se domáhat práv v něm uvedených pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ústavní soud to připomíná např. v nálezu ze dne 2. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 2111/07 (dostupném na <http://nalus.usoud.cz>), byť se jedná o jiný druh činnosti: samotné ústavní předpisy (článek 26 odst. 2 Listiny) předpokládají, že „zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností“. Nelze nic namítat proti tomu, jestliže v tak specifickém sektoru, jako je podnikatelské poskytování investičních služeb, jsou zákonné podmínky pro výkon této činnosti stanoveny poměrně přísně a jestliže i aplikační praxe správních a soudních orgánů tu uplatňuje náročná kritéria. Ke stejnému závěru lze dospět i ve vztahu ke školství, na němž je nepochybně zvláštní veřejný zájem. Jinak by tomu bylo, pokud by podmínky přístupu byly diskriminační; nic takového ovšem v daném případě není ani tvrzeno.“
62. S ohledem na vše výše uvedené shledal soud žalobu důvodnou.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

63. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení zohlední žalovaný závěry vyslovené soudem výše v bodech 37 a násl. a bude postupovat v souladu s bodem 59 tohoto rozsudku.
64. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
65. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, a proto jí soud přiznal právo na náhradu nákladů spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši celkem 3 000 Kč, a na právní zastoupení za dva úkony [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a podání žaloby] právní služby v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradu hotových výdajů za dva úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Zástupce žalobkyně jako advokát prokázal soudu, že je plátcem DPH, a proto se částka zvyšuje o hodnotu příslušné sazby. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobkyni celkem 11 228 Kč k rukám jejího zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 13. května 2020

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu