



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: **Nová škola v Olomouci, základní škola, z. ú., IČO 057 53 139**
sídlem Wolkerova 70/20, Nová ulice, 779 00 Olomouc
zastoupený advokátem JUDr. Milanem Jelínkem
sídlem Malé náměstí 124, 500 03 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 17. 4. 2018,
č. j. MSMT-5487/2018-5,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým ministryně školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „rozkladový orgán“ nebo „ministryně“) zamítla jeho rozklad proti rozhodnutí ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „žalovaný“ nebo „ministerstvo“) ze dne 20. 12. 2017, č. j. MSMT-37248/2016-15. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žádost žalobce ze dne 30. 9. 2016 o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. V žalobě nejprve žalobce stručně popsal průběh správního řízení, a sice že požádal o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení s účinností od 1. 9. 2017 (dále jen „žádost“). V žádosti uvedl, že základní škola vzniká z iniciativy rodičů dětí z Olomouce, které navštěvují obecní základní školu v Horce nad Moravou s třídami s výukou Montessori a rodičů, jejichž děti navštěvují mateřské školy s prvky Montessori, a kteří mají zájem o to, aby jejich děti pokračovaly ve vzdělávání v základní škole uplatňující metodu Montessori. Proti rozhodnutí ministerstva ze dne 21. 3. 2017, č. j. MSMT-37248/2016-5, kterým byla žádost zamítnuta, podal žalobce dne 20. 4. 2017 rozklad, o kterém bylo rozhodnuto dne 7. 9. 2017 tak, že rozhodnutí ministerstva bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k novému projednání. V navazujícím řízení ministerstvo dne 20. 12. 2017 vydalo rozhodnutí, č. j. MSMT- 37248/2016-15, kterým žádost žalobce opět zamítlo. Důvodem zamítnutí žádosti bylo zjištění ministerstva, že záměr žalobce není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky 2015-2020 (dále jen „DZ ČR“) a s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Olomouckého kraje 2016 (dále jen „DZ OK“), proto s ohledem na ust. § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon (dále jen jako „školský zákon“), **nejsou splněny podmínky pro zápis školy do rejstříku škol a školských zařízení. O rozkladu žalobce rozhodl rozkladový orgán dne 17. 4. 2018 napadeným rozhodnutím tak, že rozklad žalobce zamítl, když neshledal důvody, pro které by rozkladem napadené rozhodnutí změnil a žádosti v plném rozsahu vyhověl.**
3. Žalobce namítá, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné a to z následujících důvodů:
4. *V prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť z něho není zřejmé, **s jakou konkrétní částí DZ ČR a DZ OK je žádost žalobce v rozporu.**
5. Žalobce konkrétně uvádí, že v napadeném rozhodnutí není specifikováno, v čem spočívá nesoulad žádosti s **DZ ČR** a **DZ OK**. Argumentace žalovaného směřuje pouze k vyhodnocení kapacitních možností stávajících škol v Olomouci. Podle žalobce formulace bodu B 1 DZ ČR není překážkou vzniku nestátních škol v lokalitách, v nichž existují nenaplněné kapacity ve školách zřizovaných veřejnými zřizovateli. DZ OK potom nevylučuje zřizování nových základních škol a žalovaný vybočil z právního rámce, když žádost posuzoval s kritérii, která DZ OK nestanovuje.
6. Žalobce dále uvádí, že dle ust. § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona lze žádost zamítnout, je-li zjištěn **nesoulad (rozpor) žádosti s příslušným dlouhodobým záměrem**. Není přitom rozhodné, zda dlouhodobý záměr vznik školy podporuje, nýbrž to, zda mu aktivně brání. Taková překážka v řízení o žádosti žalobce zjištěna nebyla a důvody jejího zamítnutí proto neexistují. Nadto dle žalobce jsou údaje o kapacitách ve stávajících školách velmi nespolehlivé a nelze na nich založit rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Vznik uvedeného typu základní školy podporuje Rada města Olomouc a kladně se vyjádřil i Krajský úřad Olomouckého kraje, což je podstatné pro posouzení, zda žádost je v souladu s DZ OK, neboť tyto orgány veřejné správy znají nejlépe podmínky v dané oblasti. V Olomouci není žádná základní škola, která zajišťuje vzdělávání v souladu s koncepcí Montessori. V okolí Olomouce je jedinou alternativou Základní a mateřská škola Horka nad Moravou, jejíž kapacitní možnosti však neuspokojují poptávku po tomto typu vzdělávání.

7. *Ve druhém žalobním bodu* žalobce uvádí, že žalovaný nesprávně interpretoval ust. § 148 odst. 3 školského zákona, když nad rámec taxativního výčtu důvodů, pro které je možno žádosti o zápis školy nevyhovět, dovedl existenci dalších důvodů, které v zákoně obsaženy nejsou. Konkrétně žalobce uvádí, že ust. § 148 školského zákona obsahuje taxativní výčet důvodů, na jejichž základě je možno žádost zamítnout. Ministerstvo podle žalobce však svévolně rozšířilo okruh zkoumaných skutečností, jestliže se zabývalo naplněností kapacit ve školách v dané lokalitě.
8. *Ve třetím žalobním bodu* žalobce tvrdí, že žalovaný založil rozhodnutí na protiústavní interpretaci § 148 odst. 3 školského zákona, když bez opory v zákoně dovedl diskreční pravomoc uvážít, zda je či není vznik nové školy zapotřebí. Právo zakládat soukromé školy garantuje čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), z něhož nelze dovést, že by výkon tohoto práva byl podmíněn nedostatkem kapacit ve školách zřízených veřejnými zřizovateli. Ministerstvo spojilo možnost vzniku nové školy s naplněním stávajících kapacit, čímž realizaci práva založit nestátní školu popřelo. Na podporu uvedeného poukázal žalobce i na skutečnost, že skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky podala dne 6. 11. 2017 návrh na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona coby protiústavního.
9. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce namítá, že napadeným rozhodnutím byla porušena práva žalobce na ochranu legitimních očekávání. Dle žalobce se napadené rozhodnutí výraznou měrou odchyluje od zavedené správní praxe. V předchozích obdobích nebyl DZ ČR interpretován v intencích odůvodnění napadeného rozhodnutí a vyhovění žádosti nebylo podmíněno splněním podmínky nedostatečných kapacit ve stávajících školách.
10. *V pátém žalobním bodu* žalobce namítá, že napadené rozhodnutí porušuje základní zásady vzdělávání dle školského zákona.
11. Dle žalobce byla v daném případě porušena zásada vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání, neboť ministerstvo brání vzniku a rozvoji alternativních proudů ve vzdělávání.
12. Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby a k meritu věci uvedl, že v napadeném rozhodnutí byla citována ustanovení DZ ČR a DZ OK, s nimiž byla žádost o zápis základní školy v rozporu. Při posuzování žádosti žalovaný vycházel z údajů vedených v rejstříku škol a školských zařízení a ze statistických výkazů ke dni 30. 9. 2017. Údaje o kapacitách škol jsou proto aktuální.
13. Vyjádření Krajského úřadu Olomouckého kraje a Rady města Olomouc nemají povahu závazných stanovisek ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ze školského zákona ani z jiného zákonného předpisu žalovanému nevyplývá povinnost řídit se jimi při formulaci výrokové části rozhodnutí o žádosti o zápis do rejstříku škol a školských zařízení. Orgány krajů a obcí se pro účely rozhodování o zápisech nepokládají za dotčené orgány. Vyjádření Krajského úřadu Olomouckého kraje neobsahovalo žádné bližší zdůvodnění souhlasného stanoviska a nebylo podloženo žádnými faktickými údaji k demografickému vývoji ani k naplněnosti škol ve statutárním městě Olomouci.
14. Republikové i krajské dlouhodobé záměry pro účely zápisů nových základních škol nečiní rozdíly v souvislosti se způsobem výuky, v daném případě dle tvrzení žalobkyně

v duchu systému Montessori. Základní školy jsou povinny dodržovat shodný rámcový vzdělávací program (§ 5 odst. 1 školského zákona), od nějž se mohou diferencovat teprve až úpravou vzdělávání ve svých školních vzdělávacích programech.

15. Žalovaný poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 A 15/2016-42, kde bylo vyloženo, že kritériem obsazenosti škol v konkrétní lokalitě ve smyslu krajských dlouhodobých záměrů se nedoplňuje další podmínka pro zapsání nové školy do školského rejstříku nad rámec taxativního výčtu v § 148 školského zákona. Městský soud v Praze ve zmíněném rozsudku výslovně podotkl, že hlediskem potřebnosti vzniku nové školy jistě může 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 správních orgánů považovat za nezákonný. V daném případě podle DZ OK se má ke zřizování nových základních škol přistupovat pouze zcela výjimečně, přičemž klíčovým ukazatelem je počet a obsazenost základních škol v kraji.
16. Podle žalovaného nebylo dotčeno žádné právo žalobce zaručené ústavním pořádkem. Ve čl. 33 Listiny se nestanovuje neomezené právo na zřizování nestátních škol. Uvádí se v něm, že lze zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich jen za podmínek stanovených zákonem. Zákonný předpis, v tomto případě školský zákon, vymezuje situace, při nichž správní orgán žádosti o zápis školy do školského rejstříku nevyhoví. V případě žalobce byl shledán rozpor s republikovým i krajským dlouhodobým záměrem, a tento rozpor byl v napadeném rozhodnutí řádně odůvodněn. Pro účely posouzení žádosti žalovaný vycházel ze znění ustanovení § 148 školského zákona účinného v době vydání rozhodnutí. Průběh řízení před Ústavním soudem o návrhu senátorů na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona coby protiústavního není pro toto řízení podstatný, neboť Ústavní soud dosud nerozhodl.
17. Závěrem žalovaný uvedl, že žalobcem navrhovaná základní škola byla s účinností od 1. 9. 2015 a od 1. 9. 2016 zapsána do školského rejstříku s tím, že doloží doklady dle § 147 odst. 2 školského zákona. Žalobce nedoložil požadované podklady, a tudíž zápis do školského rejstříku ex lege nenabyl účinků. Předchozí DZ OK z roku 2012 neupravoval vznik nových základních škol, naproti tomu aktuálně účinný dlouhodobý záměr tohoto kraje dovoluje zřízení nových základních škol zcela výjimečně při zohlednění počtu základních škol v kraji. Žalovaný nepostupoval v rozporu se zavedenou správní praxí. Žalobce neuvedl konkrétní případ, při němž bylo rozhodnuto jinak, ačkoli by tento byl obdobnou situací. Republikové i krajské dlouhodobé záměry pro účely zápisů nových základních škol nerozlišují mezi zřizovateli. Pokud právnické osoby jiné než obce, svazky obcí či kraje vnesou žádost o zápis nových základních škol, přičemž je shledán rozpor s republikovými či krajskými dlouhodobými záměry, nelze žádosti vyhovět. Právní povaha zřizovatele základní školy v tomto směru postrádá významu.
18. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce v přípise ze dne 8. 8. 2018 výslovně uvedl, že souhlasí, aby ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání a žalovaný (výzva k vyjádření ohledně možnosti rozhodnout ve věci bez jednání byla žalovanému doručena dne 12. 9. 2018) ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil nesouhlas s tím, aby soud rozhodl bez jednání (§ 51 s.ř.s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

19. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.) a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
20. Městský soud v Praze po posouzení věci neshledal námitky vznesené žalobcem důvodnými, a to z následujících důvodů:
21. Podle § 9 odst. 1 školského zákona „Ministerstvo zpracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky, projednává jeho návrh s příslušnými ústředními odborovými orgány, příslušnými organizacemi zaměstnavatelů s celostátní působností a s kraji, předkládá jej vládě ke schválení a zveřejňuje jej způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vláda předkládá dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu k projednání“.
22. Podle § 9 odst. 2 školského zákona „Krajský úřad zpracovává v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji a předkládá jej ministerstvu k vyjádření. Část dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, týkající se vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem, předkládá rada kraje zastupitelstvu kraje ke schválení. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji je vždy zveřejňován způsobem umožňujícím dálkový přístup.“
23. Podle § 148 odst. 2 školského zákona „Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku zamítne v případě, že žádost nesplňuje náležitosti stanovené tímto zákonem, a uvedené nedostatky nebyly na výzvu tohoto orgánu v jím stanovené přiměřené lhůtě odstraněny.“
24. Podle § 148 odst. 3 školského zákona „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,
 - b) nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy nebo školského zařízení po stránce personální, materiální a finanční,
 - c) žádost obsahuje nepravdivé údaje nebo činnost školy nebo školského zařízení by nebyla v souladu s právními předpisy.“
25. V prvním žalobním bodu se žalobce dovolává nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou dovozuje z tvrzení, že z rozhodnutí není zřejmé, **s jakou konkrétní částí DZ ČR a DZ OK je žádost žalobce v rozporu.**
26. Soud konstatuje, že již v prvostupňovém rozhodnutí ze dne 20. 12. 2017 ministerstvo zdůraznilo, že je povinno žádost a všechny podklady a skutečnosti s ní související posoudit v souladu s kritérii stanovenými v § 148 školského zákona, což znamená, že je povinno, posoudit soulad žádosti s dlouhodobými záměry, jak příslušného kraje, tak i České republiky. K zamítnutí žádosti přitom postačí, je-li žádost v rozporu byť jen s jedním z dlouhodobých záměrů (České republiky či příslušného kraje). Ve vztahu k DZ ČR ministerstvo uvedlo, že vychází z premisy efektivního nastavení sítě škol a školských zařízení. V bodě 2. kapitoly E. 1. Hlavní cíle změn ve školském rejstříku v letech 2015-

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2020 se sice uvádí, že v oblasti základního vzdělávání bude podporováno navyšování kapacit základních škol tak, aby byly do školního roku 2016/17 zajištěny kapacity pro přijetí celého populačního ročníku v rámci spádového obvodu každé základní školy (na zápis základních škol neveřejných zřizovatelů tedy toto ustanovení přímo nedopadá), záměr neposilovat kapacity i u základních škol jiných zřizovatelů je však patrný z jiných ustanovení DZ ČR. V kapitole B. Základní vzdělávání se uvádí, že kapacity základních škol jsou v republikovém měřítku dostačující, a že k rozšiřování sítě škol může dojít v závislosti na demografickém vývoji v jednotlivých lokalitách. Opatření B. 1 DZ ČR pak váže posilování kapacit základních škol výhradně na demografický vývoj. Dlouhodobý záměr operuje s historicky determinovanou a na poměry evropských zemí hustou sítí škol, přičemž explicitně podporuje rozšiřování kapacit těch stávajících, přičemž vznik škol nových připouští pouze v odůvodněných případech a to výhradně s ohledem na demografický vývoj v daném území. Přestože DZ ČR v kapitole E. 1 rozšiřování kapacit základních škol neveřejných zřizovatelů přímo neřeší, základní zásady DZ ČR pracují s institutem kapacit a z nich lze dovodit požadavek na efektivní uspořádání vzdělávací soustavy a z něj vyplývající požadavek na takové uspořádání kapacit ve školství, včetně základního, které zajistí přijetí celého populačního ročníku. *Ve vztahu k DZ OK* ministerstvo poukázalo na kapitolu 2.3.2 Základní vzdělávání, v níž je ve střednědobých návrzích a záměrech krajského vzdělávání na léta 2016-2020 mimo jiné uvedeno: „*Zcela výjimečně zřizovat nové ZŠ.*“ jako ukazatel ke sledování dosaženého stavu DZ OK uvádí: „*Počet ZŠ V kraji.*“

27. Z prvostupňového rozhodnutí dále vyplývá, že v návaznosti na kritéria stanovená v DZ ČR a DZ OK se ministerstvo následně zaměřilo na počet a naplněnost základních škol v lokalitě, ve které se nachází požadované místo poskytovaného vzdělávání předmětné základní školy. Zjišťovalo tedy skutečnosti týkající se Statutárního města Olomouc, přitom posuzovalo údaje celkem o 23 základních školách v Olomouci, z toho 19 zřizovaných obcí, 3 soukromé a 1 církevní. Ministerstvo podrobně a zcela konkrétně rozvedlo do přehledu údaje o základních školách, které působí do cca 3 km od místa poskytovaného vzdělávání základní školy, o jejíž zápis žadatel žádá (název právnické osoby vykonávající činnost základní školy, nejvyšší povolený počet žáků zapsaný v rejstříku škol a školských zařízení /dále také „kapacita“, počet vykazovaných žáků ve 3 školních rocích /údaje ze statistických výkazů/, naplněnost základní školy v %, přibližná vzdálenost od místa poskytovaného vzdělávání základní školy, o jejíž zápis je žádáno). K těmto údajům ministerstvo doplnilo, že ve statutárním městě Olomouc je nejvyšší povolený počet žáků v základních školách 12 921 žáků, přičemž vykazovaný počet žáků k 30. 9. 2017 je 9 156 žáků. Naplněnost škol tedy činí 70,9%. K 30. 9. 2016 to bylo 68,7% a k 30. 9. 2015 pak 68,1%; z u uvedeného vyplývá, že i přes mírný nárůst naplněnosti škol je v místě dostatek volných kapacit pro přijetí dalších žáků. Poté se ministerstvo zabývalo i vývojem kapacit základních škol a předpokládaným vývojem věkové kategorie žáků základních škol, k čemuž byly vypracovány 2 grafy uvedené v příloze rozhodnutí. Graf č. 1 znázorňuje vývoj kapacit základních škol od školního roku 2010/2011 do roku 2015/2016 a prolínání potřeb - cílové věkové kategorie daného regionu s jeho nabídkou (kapacity základních škol) a v grafu č. 2 je znázorněn předpokládaný vývoj věkové kategorie žáků základních škol. Z obou grafů vyplývá, že v regionu Olomouc je i přes mírně stoupající počet dětí ve věkové kategorii 6 - 14 let nadbytek kapacit základních škol a i s ohledem na očekávaný budoucí vývoj cílové věkové kategorie je v daném regionu stále značný převis kapacit základních škol. Po posouzení žádosti v souvislosti se zjištěnými skutečnostmi dospělo

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

ministerstvo k závěru, že není dán důvod k zápisu další základní školy v dané lokalitě do školského rejstříku a že žádost není v souladu s DZ ČR ani s DZ OK, konkrétně kapitolou 2.3.2 Základní vzdělávání, kde je uvedeno: „Zcela výjimečně zřizovat nové ZŠ.“

28. Rozkladovou námitku, v níž žalobce uplatnil obsahově obdobnou námitku, tedy nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti, ministryně neshledala důvodnou a zdůraznila, že *„klíčové je v napadeném rozhodnutí uvedení ustanovení kapitoly B Základní vzdělávání Dlouhodobého záměru České republiky, podle kterého kapacity základních škol jsou v republikovém měřítku dostačující, k rozšiřování může dojít v závislosti na demografickém vývoji v jednotlivých lokalitách, přičemž předpokládá rozšiřování kapacit stávajících škol. V návaznosti na to se pak ministerstvo zabývá zněním Dlouhodobého záměru Olomouckého kraje.“* Ministryně dodala, že je zřejmé, že Dlouhodobý záměr České republiky je z povahy věci obecným strategickým dokumentem, k jehož konkretizaci má dojít právě skrze dlouhodobé záměry jednotlivých krajů. S Dlouhodobým záměrem České republiky je pak Dlouhodobý záměr Olomouckého kraje v souladu, když umožňuje *„v odůvodněných případech (...) vznik tříd s alternativní pedagogikou či specificky zaměřených tříd“*, zatímco zřizování nových škol připouští *„zcela výjimečně“*. Nesoulad žádosti pak ministerstvo spatřuje právě s tímto Dlouhodobým záměrem Olomouckého kraje, který navazuje na Dlouhodobý záměr České republiky.
29. Soud výše uvedená odůvodnění napadených rozhodnutí shledává zcela srozumitelná, logická a odpovídající právní úpravě, která se na posouzení dané věci vztahuje. Soud dodává, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22). Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není znatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP). Takové vady rozhodnutí v daném případě soud u napadených rozhodnutí neshledal.
30. Námitku žalobce, že v napadeném rozhodnutí není specifikováno, v čem spočívá nesoulad žádosti s DZ ČR a DZ OK s tím, že argumentace žalovaného směřuje pouze

k vyhodnocení kapacitních možností stávajících škol, vyvrací výše uvedená citace obou napadených rozhodnutí, z níž vyplývá, že ministerstvo poukázalo konkrétně ve vztahu DZ ČR na bod 2. kapitoly E. 1. Hlavní cíle změn ve školském rejstříku v letech 2015-2020 a dále kapitolu B. Základní vzdělávání a Opatření B. 1 DZ ČR. Ve vztahu k DZ OK poukázalo na kapitolu 2.3.2 Základní vzdělávání. Ministryně za klíčové v prvostupňovém rozhodnutí shledala ustanovení kapitoly B. Základní vzdělávání Dlouhodobého záměru České republiky, k čemuž uzavřela, že *„Nesoulad žádosti pak ministerstvo spatřuje právě s tímto Dlouhodobým záměrem Olomouckého kraje, který navazuje na Dlouhodobý záměr České republiky.“* S tímto závěrem se soud shoduje a dodává, že oba správní orgány se předmětnou žádostí žalobce zabývaly velmi pečlivě, vycházely přitom z konkrétních zjištění daného případu a tomu odpovídá i podrobné odůvodnění úvah, které správní orgány vedly k zamítnutí žádosti.

31. K námitce žalobce, že formulace bodu B 1 DZ ČR není překážkou vzniku nestátních škol v lokalitách, v nichž existují nenaplněné kapacity ve školách zřizovaných veřejnými zřizovateli a současně k poukazu žalobce na DZ OK, který nevylučuje zřizování nových základních škol, soud uvádí, že žalobce zde opomíjí logickou návaznost dlouhodobých záměrů zdůrazněnou v napadeném rozhodnutí ministryní, a sice že dlouhodobý záměr Olomouckého kraje navazuje na Dlouhodobý záměr České republiky. Jinými slovy, tak jak již bylo uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, čj. 7 As 52/2007, *"dlouhodobý záměr je strategickým dokumentem vlády, z čehož resultují dva podstatné závěry. Především je nutno si uvědomit, že jde o podkladový materiál nejen odborný, ale že má též charakter politického dokumentu; na rozdíl od plánů operativních, taktických a podobně jde o dokument, který stanoví základní směry, kterými se má řešená problematika ubírat ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu. Z těchto důvodů tedy nelze jistě očekávat, že bude řešit jednotlivosti; ty budou rozpracovány právě v již posledně zmiňovaných typech plánů a jejich konkretizace se pak bude odehrávat v rámci užitého diskrečního oprávnění ministerstva. Základní zásady v něm vytyčené však musí být při rozhodování vždy respektovány."* V daném případě z bodu B 1 DZ ČR vyplývá, že kapacity základních škol jsou v republikovém měřítku dostačující, a že k rozšiřování sítě škol může dojít v závislosti na demografickém vývoji v jednotlivých lokalitách. V návaznosti na uvedené pak DZ OK umožňuje (jak již uvedla ministryně v napadeném rozhodnutí) *„v odůvodněných případech (...) vznik tříd s alternativní pedagogikou či specificky zaměřených tříd“*, zatímco zřizování nových škol připouští *„zcela výjimečně“*. Žalobce rovněž opomíjí, že ministerstvo právě s ohledem na nutnost dodržení DZ ČR i DZ OK, se zaměřilo na zjištění konkrétního počtu a naplněnosti základních škol v posuzované lokalitě, ve které se nachází požadované místo poskytovaného vzdělávání předmětné základní školy a rovněž se zabývalo i vývojem kapacit základních škol a předpokládaným vývojem věkové kategorie žáků základních škol v posuzovaném regionu. Tomuto postupu nelze dle soudu ničeho vytknout, neboť ministerstvo bylo povinno tyto skutečnosti na základě konkrétních zjištění (uvedených podrobně v prvostupňovém rozhodnutí) vyhodnotit a učinit závěr, zda v daném případě je či není dán důvod k zápisu další základní školy v dané lokalitě do školského rejstříku, resp. zda žádost je či není v souladu s DZ ČR ani s DZ OK. Soud proto k této dílčí námitce uzavírá, že v případě podané žádosti nebyly naplněny podmínky stanovené v DZ ČR ani v DZ OK, což je podloženo konkrétními zjištěními v daném kraji.
32. Obecná námitka vznesená žalobcem, že formulace bodu B 1 DZ ČR není překážkou vzniku nestátních škol v lokalitách, v nichž existují nenaplněné kapacity ve školách zřizovaných veřejnými zřizovateli, nemůže být úspěšnou, neboť vždy je nutno každý

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

konkrétní případ, resp. žádost, posuzovat ve vztahu ke konkrétním okolnostem posuzovaného případu. Totéž lze vztáhnout i na poukaz žalobce, že DZ OK nevylučuje zřizování nových základních škol, k tomu lze dodat, že však musí být splněny všechny podmínky dané DZ ČR či DZ OK a tyto podmínky splněny v daném případě nebyly (viz kapitola 2.3.2 Základní vzdělávání DZ OK).

33. Soud se nemohl ztotožnit ani s námitkou, že v daném případě nebyl zjištěn **nesoulad (rozpor) žádosti s příslušným dlouhodobým záměrem**, protože není rozhodné, zda dlouhodobý záměr vznik školy podporuje, nýbrž to, zda mu aktivně brání. Takové interpretaci ust. § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona nemohl soud přisvědčit. Skutečnost, že DZ ČR ani DZ OK nezakazují zřizování nových škol a připouští jejich zřizování „zcela výjimečně“, *neznamená nic jiného, než že v takovém „zcela výjimečném“ případě musí být splněny podmínky dané pro zřizování nových škol, které jsou obsaženy v DZ ČR a DZ OK.* Nezbyvá než dodat, že v daném konkrétním případě splněny nebyly. Žalobcova výtka, že údaje o kapacitách ve stávajících školách jsou velmi nespolehlivé, je v rozporu s obsahem správního spisu a žalobce své tvrzení ničím nedokládá.
34. Žalobce rovněž poukazuje na skutečnost, že vznik uvedeného typu základní školy podporuje Rada města Olomouc a kladně se k ní vyjádřil i Krajský úřad Olomouckého kraje. Lze konstatovat, že touto námitkou se zabýval již prvostupňový orgán, který na str. 5 rozhodnutí mimo jiné uvedl, že „KÚ OK doporučuje žádosti vyhovět, ve svém stanovisku však nijak neodůvodnil soulad žádosti se zásadním opatřením DZ OK vyjádřené slovy „Zcela výjimečně zřizovat nové ZŠ“. Rada města Olomouc na 42. schůzi dne 9. 2. 2016 souhlasila se zřízením základní školy, ačkoli v „Koncepti rozvoje školství statutárního města Olomouce na období 2015 - 2020“, které je zveřejněno na webových stránkách města a bylo přiloženo ve spise, je uvedeno na str. 5, že „kapacita základních škol je v současné době dostatečná“. Ke stanovisku obce ministerstvo dále uvádí, že není tímto stanoviskem vázáno, neboť stanovisko obce nemá povahu závazného stanoviska ve smyslu ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, to znamená, že obsah stanoviska obce není závazný pro výrokovou část rozhodnutí orgánu, který vede rejstřík škol a školských zařízení. Stanovisko obce je jedním z podkladů rozhodnutí, který má ministerstvu pomoci při jeho rozhodování v souladu s kritérii stanovenými v § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona. Ministerstvo musí vést vlastní úvahy a vyhodnotit situaci v daném místě a podle ní posoudit podklady rozhodnutí, mezi které spadá i stanovisko obce. Pokud ministerstvo zjistí, že žádost není v souladu s DZ ČR či DZ OK, je povinno, i přes kladné stanovisko obce, žádost zamítnout.“ Soud se s uvedeným ztotožňuje a dodává, že v daném případě podmínka souladu žádosti s DZ ČR či DZ OK stanovená v § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona splněna nebyla (viz výše), a proto ani vyjádření Rady města Olomouce či Krajského úřadu Olomouckého kraje nemohlo vést k jinému rozhodnutí než k zamítnutí předmětné žádosti. Skutečnost, zda v Olomouci není žádná základní škola, která zajišťuje vzdělávání v souladu s koncepcí Montessori, není pro posouzení dané věci rozhodná (viz dále).
35. S ohledem na výše uvedené shledal soud námitky v prvním žalobním bodu nedůvodnými.
36. Ve druhém a třetím bodu žalobce nesouhlasí s interpretací ust. § 148 odst. 3 školského zákona žalovaným, současně žalobce tvrdí, že přitom žalovaný založil napadené rozhodnutí na protiústavní interpretaci § 148 odst. 3 školského zákona a poukazuje na čl. 33 Listiny, z něhož nelze dovodit, že by výkon tohoto práva byl podmíněn nedostatkem kapacit ve školách zřízených veřejnými zřizovateli. Ani tyto námitky neshledal soud důvodnými.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

37. Ze zákonné úpravy vyplývá, že rozhodující pro posouzení žádosti o zápis jsou zákonná kritéria, mezi nimiž má určující postavení právě soulad s dlouhodobými záměry vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy. Uvedené odráží význam vzdělávání, odpovědnost státu v oblasti školství a zásady a cíle plynoucí z ust. § 2 školského zákona. Jak již žalovaný poukázal v napadeném rozhodnutí, vzdělávání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou a stát nese za tuto službu odpovědnost z hlediska její dostupnosti a kvality, ale také z hlediska efektivit jejího poskytování. Právě kvůli potřebě zajistit dostatečné kapacity škol a školských zařízení a zároveň jejich efektivitu je žádost o zápis školy nebo školského zařízení do školského rejstříku posuzována z hlediska souladu s dlouhodobými záměry, které stanovují strategické směry rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy.
38. Dlouhodobý záměr ČR je strategickým dokumentem vlády, je podkladovým materiálem nejen odborným, ale má též charakter politického dokumentu. Orgán rozhodující o zápisu školského zařízení do školského rejstříku pak je povinen zkoumat soulad žádosti s těmito záměry, aniž by byl oprávněn přitom hodnotit jejich obsah; to nepřísluší ani soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 2 As 66/2010-74).
39. S námitkou, že žalovaný v daném případě nevyhověl žádosti pro důvod, který vybočuje z rámce taxativního výčtu v ust. § 148 odst. 3 školského zákona, se soud neztotožňuje. Již v bodu 30. tohoto rozsudku se soud zabýval otázkou, zda a jak je v napadeném rozhodnutí specifikováno, v čem spočívá nesoulad žádosti s **DZ ČR** a **DZ OK** s tím, že argumentace žalovaného směřuje pouze k vyhodnocení kapacitních možností stávajících škol, na což soud pro stručnost odkazuje a dodává, že posouzení předmětné žádosti nebylo možno učinit bez ohledu na její soulad s **DZ ČR** či s **DZ OK**, tedy bez vyhodnocení žádosti v návaznosti na konkrétně zjištěné okolnosti v dané lokalitě a to dle správními orgány označenými ustanoveními **DZ ČR** či **DZ OK**.
40. Městský soud v Praze nespatřuje ani rozpor s čl. 33 Listiny. Tato právní norma předpokládá zřizování jiných než státních škol, současně však stanoví, že se tak může stát jen za podmínek stanovených zákonem. Školský zákon, konkrétně ust. § 148 ukládá ministerstvu posoudit soulad návrhu žalobce s **DZ ČR** a **DZ OK**. Jelikož v případě žalobce nebyly zákonem stanovené podmínky pro jeho zápis splněny, nelze hovořit o protiústavním postupu žalovaného.
41. V nyní posuzovaném případě správní orgány podle městského soudu nepochybily, pokud shledaly, že návrh žalobce na zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení je v rozporu s **DZ ČR**, potažmo **DZ OK**. V kapitole B. Základní vzdělávání (**DZ ČR**) se uvádí, že přes zvyšující se počet žáků ve věku 6-15 let jsou kapacity základních škol v republikovém měřítku dostačující, což nevylučuje, že na místní úrovni může dojít k rozšiřování sítě škol v závislosti na demografickém vývoji v jednotlivých lokalitách. Z kapitoly 2.3.2 Základní vzdělávání (**DZ OK**) lze zjistit, že přes zvyšující se počet žáků ve věku 6-15 jsou kapacity základních škol v Olomouckém kraji dostačující. K Opatřením Dlouhodobého záměru Olomouckého kraje náleží podporovat vznik tříd s alternativní pedagogikou či specificky zaměřených tříd (sportov. apod.) na základních školách, zcela výjimečně zřizovat nové ZŠ. V návaznosti na tyto skutečnosti se ministerstvo správně zabývalo zjištěním počtu a naplněnosti základních škol v posuzované lokalitě, přičemž se zaměřilo na vývoj kapacit základních škol a předpokládaný vývoj věkové kategorie žáků základních škol. Závěr prvostupňového orgánu, že v daném případě není dán důvod k zápisu další základní školy v dané lokalitě do školského rejstříku a že žádost není v

souladu s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015-2020 ani s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Olomouckého kraje 2016, konkrétně kapitolou 2.3.2 Základní vzdělávání, shledává soud za zcela adekvátní okolnostem posuzovaného případu.

42. K poukazu žalobce, že skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky podala dne 6. 11. 2017 návrh na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona coby protiústavního, soud uvádí, že samotný návrh na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, nemohl vést soud ke zrušení napadeného rozhodnutí. Soudy i správní orgány jsou vázány platnou právní úpravou. V daném případě tedy vychází ze školského zákona včetně § 148 odst. 3 písm. a) tohoto zákona.
43. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobce namítá, že napadeným rozhodnutím byla porušena práva žalobce na ochranu legitimních očekávání a že napadené rozhodnutí se výraznou měrou odchyluje od zavedené správní praxe, neboť v předchozích obdobích nebyl DZ ČR interpretován v intencích odůvodnění napadeného rozhodnutí a vyhovění žádosti nebylo podmíněno splněním podmínky nedostatečných kapacit ve stávajících školách.
44. Lze konstatovat, že žalobcem vznesená námitka je uváděna toliko v obecné poloze bez uvedení bližších podrobností (např. označením rozhodnutí žalovaného, které by signalizovalo rozdílnou správní praxi žalovaného). Bez znalosti takových údajů nelze tuto námitku přezkoumat a shledat ji důvodnou.
45. Závěrem *v pátém žalobním bodu* žalobce namítá, že napadeným rozhodnutím byly porušeny základní zásady vzdělávání dle školského zákona, konkrétně, že byla porušena zásada vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání s poukazem, že ministerstvo brání vzniku a rozvoji alternativních proudů ve vzdělávání.
46. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011-109 judikoval, že *„Školský zákon je postaven na jednotné úpravě poskytování vzdělávání v zásadě bez ohledu na zřizovatele školy či školského zařízení. Školský zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by školy či školská zařízení zřízená některými typy zřizovatelů vyjímalo z působnosti části či celého školského zákona, nebo které by těmto subjektům umožňovalo přijmout odchýlnou úpravu. Pouze v případech, kdy je nezbytné jednotlivé typy zřizovatelů od sebe odlišit, činí tak školský zákon výslovně (srov. např. § 15 odst. 1, 2, § 47 odst. 1, § 113a odst. 2, § 113c odst. 2, § 123 § 130, § 160 – § 163 apod.). S přihlédnutím k tomu, že normy práva veřejného, mezi něž úprava školského zákona patří, jsou kogentními normami, je třeba učinit závěr, že jiné školy než státní ve smyslu Listiny musí tyto normy respektovat a nemohou se od nich smluvně odchýlit, nemožňuje-li školský zákon výslovně jiný postup.“* V návaznosti na uvedené lze konstatovat, že na všechny žadatele o zápis do rejstříku škol a školských zařízení se vztahují stejná pravidla vyjádřená ve školském zákoně, konkrétně ust. § 146 - § 148 tohoto zákona.
47. Z obsahu předloženého spisu zdejší soud neshledal, že by se správní orgány ve vztahu k žalobci či k předmětu řízení odchýlily od stanovené právní úpravy. Soud neshledal žádné porušení zásady vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání. Správní orgány dle soudu vycházely ze shromážděných podkladů, žadateli nebyla odepřena jakákoli jeho procesní práva a o žádosti bylo rozhodnuto v souladu s platnou právní úpravou. V uvedeném nemohl soud seznat ani snahu žalovaného bránit rozvoji alternativních proudů ve vzdělávání.

48. Ze všech shora vyložených důvodů Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
49. Pro úplnost soud uvádí, že žalobce žádal soud o přednostní projednání věci dle § 56 s.ř.s., z důvodu žádosti na zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení podané již dne 1. 12. 2016, čemuž soud vyhověl a věc rozhodl v pořadí, které předchází později napadlým věcem.
50. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší 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.

Praha 1. února 2019

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.