



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Soukromá základní škola Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o.**, se sídlem Praha 6, Pod Marjánkou 2/1900, zastoupené JUDr. Klárou Veselou Samkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem v Praze 2, Španělská 6, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 7, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2007, č. j. 9 Ca 171/2005 - 87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Návrh na zrušení rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 17. 2. 2005, č. j. SÚ 1984/2004-21 a rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. 23581/04-21 **s e o d m í t á .**
- III. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žalovanému **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 17. 2. 2005, č. j. SÚ 1984/2004-21, byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 9. 12. 2004, č. j. 23 581/04-21, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o její zařazení do sítě škol, předškolních zařízení a školských zařízení (dále jen „sít“) ve smyslu § 13b odst. 3 zákona č. 564/1990 Sb. o státní správě a

samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 564/1990 Sb.“). Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobou; výše zmiňovaným rozsudkem byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku především velmi obsáhle popsal průběh předcházejícího správního řízení, jakož i podání a přednesy účastníků v rámci řízení o žalobě. Uvedl dále, že pro posouzení věci je rozhodný fakt, že rozhodnutí prvostupňového orgánu (potvrzené rozhodnutím žalovaného) bylo vydáno dle § 13b odst. 3 zákona č. 564/1990 Sb., který správnímu orgánu ukládá rozhodovat v souladu s potřebami a možnostmi vzdělávací sítě. Z tohoto pohledu je pak nutno nahlížet na jednotlivé argumenty uvedené v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí.

Prvním důvodem, který vedl žalovaného k zamítnutí žádosti o zařazení předmětné školy do sítě bylo zjištění, že tato škola není potřebná. Žalovaný zde vycházel ze zjištění konkrétní situace v dané lokalitě, kde je nabídka základního vzdělání dostatečná; zohlednil též předpokládaný demografický vývoj, který předpokládá v nejbližších letech snižující se počet dětí školního věku. Městský soud relevanci těchto důvodů aproboval, přičemž současně odmítl tvrzení žalobkyně, dle které při takovém postoji správních orgánů nelze novou školu do školského systému vůbec zařadit, byť zákon s takovou možností počítá. K tomu uvedl, že zákon takovou možnost samozřejmě předpokládá, nicméně jen v lokalitách, kde zařazení školy do sítě bude v souladu s jejími potřebami a možnostmi; o takový případ v projednávané věci nešlo.

Druhým důvodem, pro který návrhu žalobkyně nebylo vyhověno, byl nesoulad koncepce navrhované školy s integračním modelem vzdělávání Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“). K tomu městský soud uvedl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůvodnil, že jeho záměrem je vzdělávání mimořádně nadaných žáků mezi ostatními vrstevníky ve třídě běžné školy, nikoli vyčleňování talentovaných žáků do specializovaných škol již na úplném začátku školní docházky, jak to předpokládal záměr žalobkyně. Tento model přitom vychází z výsledků výzkumu PISA, prováděného OECD v roce 2003 (dále jen „výzkum PISA“), který jako negativní faktor školství v ČR zmiňoval jeho velkou selektivnost. Z výzkumu též vyplývá, že selektivní vzdělání mimořádně nadaných žáků nevede k celkové vyšší úrovni vzdělanosti národa. Zde městský soud poukázal též na skutečnost, že žalovaný svůj postup odůvodnil i tím, že v rámci stávajícího systému vzdělávání existují způsoby, jak zabezpečit vzdělávání mimořádně nadaných žáků při zachování jejich integrace s ostatními žáky. V souladu s odůvodněním napadeného správního rozhodnutí městský soud konstatoval, že ministerstvo bylo povinno (v souladu s požadavky § 13b odst. 3 zákona č. 564/1990 Sb.) při svém rozhodování vycházet s Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy ČR (dále je „Dlouhodobý záměr“), který je klíčovým strategickým dokumentem státu, vymezujícím základní státem podporované záměry rozvoje vzdělávací soustavy na období následujících 3 - 6 let. Naproti tomu žalobkyně blíže nekonkretizuje, v čem má jí tvrzená potřeba navrhovaného školského zařízení spočívat. K této dílčí otázce tedy uzavřel, že ministerstvo při posuzování souladu koncepce navrhované školy s koncepcí školského systému státu využilo své diskreční oprávnění, přičemž nikterak vybočilo z jeho mezí.

Pokud se dále týká ekonomických důvodů, které správní orgány při rozhodování o žádosti žalobkyně taktéž zohlednily, městský soud zdůraznil, že tato otázka nebyla

posuzována jako prioritní. Úvahy žalovaného vtělené do odůvodnění jeho rozhodnutí jsou nicméně i v tomto směru přezkoumatelné. Argumentaci, dle které případné zařazení školy do vzdělávacího systému nebude mít vliv na státní rozpočet, městský soud odmítl, přičemž odkázal na úpravu vyplývající z ustanovení § 12 odst. 5 písmeno e) zákona č. 564/1990 Sb. a § 4 odst. 4 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů. Z citovaných ustanovení, dle názoru městského soudu, vyplývá existence nepřímé úměry mezi počtem žáků a finančním normativem na jednoho žáka; závěru žalovaného, dle kterého malá základní škola s jedním stupněm se ve velkém městě nejeví ekonomicky výhodnou, lze proto považovat za správnou.

Městský soud dále přisvědčil argumentaci žalobkyně, že při rozhodování o (ne)zařazení školy do systému musí být přihlédnuto k vyjádřením orgánů územní samosprávy (zde Magistrátu hl. města Prahy a městské části Praha 6); odmítl nicméně myšlenku, že by tato vyjádření byla pro samotné rozhodnutí jakkoli závazná.

Dále městský soud odmítl tvrzení žalobkyně, dle kterého je odůvodnění rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, přičemž uvedl, že nedůvodnost tohoto tvrzení lze dovodit již jen ze skutečnosti, že žalobkyně se závěry žalovaného věcně polemizuje.

Za nedůvodné městský soud označil taktéž tvrzení žalobkyně, dle kterého byl postup obou správních orgánů vůči ní diskriminační, neboť byl založen na zvýhodňování školských subjektů napojených přímo na státní rozpočet. K tomu uvedl, že rozhodování žalovaného bylo v souladu s platnými právními předpisy, bylo řádně odůvodněno a nebyl též zjištěn žádný exces.

Městský soud se dále vyjádřil k obsáhlé argumentaci žalobkyně namítající rozpor napadeného rozhodnutí žalovaného s články Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), v žalobě konkrétně uvedenými. Připustil, že žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí těmito články jednotlivě nezabýval, dle jeho názoru však tato skutečnost sama o sobě nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť, s výjimkou článku 33 odst. 3 Listiny, žádné z dalších namítaných ustanovení na práva žalobkyně vyplývající z daného správního řízení nedopadá. Tyto články by mohly mít případně relevanci ve vztahu k jiným osobám, které měly na zařazení školy do sítě zájem, žalobkyně se však netýkají. Pokud jde o již zmiňovaný článek 33 odst. 3 Listiny, městský soud uvedl, že ten sice předpokládá zřizování jiných škol než státních, současně však stanoví, že se tak může stát jen za podmínek stanovených zákonem. V posuzovaném případě byla věc hodnocena z hlediska zákonných podmínek a je tedy vyloučeno hovořit o protiústavním postupu správních orgánů.

Dále se městský soud vyjádřil k argumentaci žalobkyně poukazující na fakt, že na webových stránkách „Společnosti pro talent a nadání“ je umístněna upoutávka na Základní školu Jitřní v Praze 4 – Hodkovičkách, která nabízí specializované třídy zaměřené na práci s nadanými dětmi. Z této skutečnosti dovozovala, že existence takové specializované třídy implikuje závěr o snaze ministerstva zabránit konkurenčnímu prostředí v oblasti základního školství a zachování státního monopolu v nejširším možném rozsahu. K tomu městský soud uvedl, že zmiňovaný případ není identický s případem

žalobkyně; poukázal však zejména na ustanovení § 75 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Vzhledem k tomu, že na existenci této upoutávky bylo poukázáno až v době po vydání rozhodnutí žalovaného, není možné tuto skutkovou novotu zohlednit v rámci soudního přezkumu.

Městský soud se konečně vyjádřil též i ke dvěma procesním návrhům žalobkyně, kterými bylo vyžádání stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a předložení předběžných otázek Evropskému soudnímu dvoru (dále jen „ESD“).

Návrh na vyžádání stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve vztahu k posouzení, zda ministerstvo nezneužívá svého dominantního postavení, městský soud odmítl s tím, že považuje za pojmově vyloučené, aby ministerstvo vůbec mohlo být v postavení soutěžitele.

Pokud jde o navrhované předběžné otázky, městský soud zdůraznil, že argumentace, o kterou se tento návrh opírá, byla uplatněna až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, ve smyslu § 71 odst. 2 s. ř. s., a z tohoto důvodu jde proto o návrh, který nemůže být připuštěn k meritornímu posouzení. Nadto, i za situace, kdy by byla tato argumentace uplatněna včas, odpověď na první, obecně formulovanou otázku, by nikterak nemohla ovlivnit jeho závěry stran zákonnosti správních rozhodnutí. Co se týče otázky druhé, správná aplikace článků v ní zmíněných na projednávaný případ je (dle názoru městského soudu) natolik zřejmá, že nevyvolává rozumné pochybnosti. Základní školy v České republice, poskytující žákům vzdělání v rámci povinné školní docházky, ani ministerstvo, jako správní orgán, nelze totiž považovat za podniky, kterým stát přiznává zvláštní nebo výlučná práva, ani za podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, ve smyslu článku 86 Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“). Je nepochybné, že nezapsání žalobkyně do sítě škol nemohlo nijak ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu článku 82 SES. Městský soud se přitom zcela ztotožňuje s názorem vysloveným ve sdělení Komise č. 2001/C 17/04, na něž poukázala sama žalobkyně, podle kterého se pravidla hospodářské soutěže a vnitřního trhu neuplatňují ve vztahu ke službám jako systému národního vzdělávání a povinného sociálního zabezpečení.

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení rozsudku městského soudu, jakož i zrušení předcházejících správních rozhodnutí obou stupňů. Kasační stížnost se opírá, posuzováno dle jejího obsahu, o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.

Dle názoru stěžovatelky je rozsudek městského soudu především nepřezkoumatelný, neboť se nikterak nevypořádal s její argumentací týkající se rozporu napadeného rozhodnutí s ústavním pořádkem ČR.

Pokud se týká právního hodnocení věci, městský soud nadřadil fakticky neprávni dokument žalovaného (Dlouhodobý záměr) ústavním principům. Dle názoru stěžovatelky interpretace zákonů předestřená městským soudem popírá smysl zákona č. 564/1990 Sb., neboť z ní vyplývá, že rozhodnutí ministerstva, zda žádosti o zařazení školy do sítě vyhoví či nikoli, závisí fakticky jen na jeho libovůli, což je však v rozporu se základními principy

správního řízení. Stěžovatelka je toho názoru, že povinností ministerstva je naopak žádosti vyhovět, splní-li žadatel všechny zákonné podmínky. Výrazem libovůle ministerstva v dané věci jsou pak nesplnitelné podmínky, které po ni byly vyžadovány; vyžadované splnění podmínek nebylo konkretizováno a nebylo v podstatě ani uvedeno, zda nějaké další podmínky mají vůbec existovat. Z těchto skutečností dovozuje stěžovatelka rozpor obou správních rozhodnutí i rozsudku městského soudu s článkem 2 dodatkového protokolu č. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který garantuje právo na vzdělání a dále s článkem 2 odst. 4 Ústavy ČR a články 2 odst. 3 a 3 odst. 3 Listiny, dle kterých může každý činit vše, co není zákonem zakázáno a naopak orgány veřejné moci mohou konat pouze tak, jak jim zákon dovoluje.

Dále stěžovatelka poukázala na blíže specifikovaná veřejná prohlášení zástupců ministerstva, z nichž vyplývá, že i za situace, kdy potřebu zřizování základních škol ministerstvo nepocítí, jejich vznik, při splnění zákonem stanovených podmínek, umožní. Takové prohlášení považuje stěžovatelka za veřejný příslib, kterému by správní orgán měl dostát; zde poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. „A 25/2002 – 59“.

Stěžovatelka městskému soudu vytýká též procesní pochybení spočívající v nepřipuštění občanského sdružení „Škola dětem“ do řízení v postavení *vedlejšího účastníka sporu*. Městský soud tak učinil přesto, že správní rozhodnutí do práv tohoto subjektu zasahují, na což stěžovatelka poukazovala a přibrání tohoto subjektu do řízení navrhovala. Dalším procesním pochybením pak je nepoložení předběžné otázky ESD, a to navíc s odkazem na překážku vyplývající z ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. K tomu stěžovatelka uvedla, že povinností soudu je vždy a za všech okolností a v jakémkoli stupni řízení zabývat se otázkou kompatibility vnitrostátní legislativy a nadřazené legislativy Evropského společenství. Tato otázka tedy nesprávným postupem městského soudu zůstala dosud nezodpovězena.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci uvedl, že argumentace stěžovatelky se nenese ve věcné rovině a omezuje se pouze na odkazy na porušení jejích práv plynoucích z Listiny a Ústavy ČR. Rozsudek městského soudu považuje za správný a navrhuje, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1 věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval argumentací stěžovatelky opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V rámci této skupiny námitek se pak nejprve zaměřil na posouzení důvodnosti tvrzení o nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť v případě, kdy by tomu tak skutečně bylo, byl by až na výjimky (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS) meritorní přezkum dalších

kasačních námitek vyloučen. Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatelka nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spojuje s tím, že se městský soud nevypořádal s jejími tvrzeními stran porušení konkrétních norem ústavního práva. Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku totiž konstatoval, že žádné ze stěžovatelkou citovaných ustanovení Ústavy ČR, případně Listiny, nedopadá (s výjimkou článku 33 odst. 3 Listiny) na její právní postavení; proto tyto námitky, bez toho že by se vyjadřoval k jednotlivostem, *en bloc* označil za nedůvodné. Pokud se týká článku 33 odst. 3 Listiny, zde v odůvodnění uvedl, že tato norma sice předpokládá zřizování jiných než státních škol, současně však stanoví, že se tak může stát jen za podmínek stanovených zákonem. Jelikož v případě stěžovatelky nebyly zákonem stanovené podmínky pro její zápis do sítě splněny, nelze hovořit o protiústavním postupu žalovaného. Toto odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné.

Další námitka, podřaditelná pod shora uvedené ustanovení s. ř. s., se týká postupu městského soudu, který měl procesně pochybit tím, že nepřipustil občanské sdružení Škola dětem do probíhajícího soudního řízení jako „vedlejšího účastníka“. Zde je především nutné uvést, že institut vedlejšího účastníka je zakotven v občanském soudním řízení (§ 93 občanského soudního řádu); ve správním soudnictví tento institut neexistuje. I za situace, kdy Nejvyšší správní soud připustí, že navrhovatelka měla na mysli postavení osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.), nelze její argumentaci přisvědčit. Stěžovatelka se totiž dovolává ochrany práv jiného subjektu, zatímco úprava aktivní legitimace ve správním soudnictví uvedené v § 65 s. ř. s. předpokládá možnost dovolávat se soudní ochrany pouze svých práv a chráněných zájmů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, č. j. 8 As 46/2007 - 98, in www.nssoud.cz). Sluší pro úplnost dodat, že shora zmiňované občanské sdružení mohlo svůj případný nesouhlas s postupem městského soudu předložit k posouzení zdejšímu soudu, a to cestou vlastní kasační stížnosti. Jestliže tak neučinilo, nemůže jeho práva a chráněné zájmy v daném soudním řízení hájit jiný subjekt – stěžovatelka.

Konečně poslední námitkou procesní povahy jsou výhrady stěžovatelky k postupu soudu, který nevyhověl jejímu návrhu na položení dvou předběžných otázek ESD. Zde je nejprve nutno stěžovatelce přisvědčit v tom, že argumentace městského soudu opírající se o překážku takového postupu z titulu marného uplynutí lhůty pro vznesení žalobních námitek, ve smyslu ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s., je vskutku nesprávná. Přerušování řízení a předložení předběžné otázky ESD není totiž vázáno jen na návrh účastníků řízení; má-li být ve věci aplikováno komunitární právo a jsou-li současně splněny podmínky vyplývající z článku 234 SES, předkládá národní soud předběžnou otázku ESD z vlastní iniciativy (srov. např. rozsudek ESD C-379/98 *PreussenElektra AG v. Schleswag AG*). I přes uvedené pochybení nelze nicméně přehlédnout, že se městský soud k návrhu na položení předběžných otázek vyjádřil i věcně, byť fakticky jen *obiter dictum*. Jelikož takto implicitně provedené rozdělení odůvodnění městského soudu na *ratio decidendi* a *obiter dictum* nemá pro přezkum správnosti jeho závěrů rozhodující vliv (k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008 - 112, publikované pod č. 1697/2008 Sb. NSS), lze i z těchto závěrů vycházet a posoudit je. Jak bylo již výše uvedeno, městský soud, nad rámec (nesprávných) procesních důvodů bránících navrhovanému postupu, uvedl, že první z navrhovaných otázek považuje za neurčitou, druhou pak implicitně označil za *acte éclairé*. Proti těmto konkrétním závěrům nelze v principu ničeho namítnout a vzhledem k tomu, že stěžovatelka je v kasační stížnosti

nerozporuje a argumentuje pouze v obecné rovině, považuje Nejvyšší správní soud za nadbytečné zabývat se touto otázkou podrobněji. Pouze na okraj lze poznamenat, že hovoří-li stěžovatelka o tom, že institut předběžné otázky slouží jako test kompatibility vnitrostátní legislativy a legislativy EU, jde o tvrzení nesprávné, neboť tento institut v praxi slouží toliko k interpretaci primárního komunitárního práva a k interpretaci a posouzení platnosti komunitárního práva sekundárního. ESD tedy nemůže posuzovat slučitelnost národního práva s právem komunitárním; toto posouzení je vždy na soudu vnitrostátním, který je vždy „pánem sporu“. Tento základní princip lze považovat i nadále za platný, a to i přes některá rozhodnutí ESD, která učinila krok ve směru předpokládaném stěžovatelkou (např. rozsudek C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial International de Alimentacion SA*).

Pokud jde dále o stížní námitky vytykající městskému soudu nesprávné právní posouzení věci [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zde je nutno předeslat, že argumentace stěžovatelky se nese pouze v rovině ústavní a v poukazech na mezinárodní závazky České republiky v oblasti ochrany lidských práv, přičemž nenamítá rozpor s konkrétním ustanovením zákonného či podzákonného předpisu.

Stěžovatelka především namítá, že postavit rozhodnutí o žádosti o zařazení školy do sítě pouze na posouzení souladu navrhované koncepce školy s Dlouhodobým záměrem je protiústavní. K této argumentaci je však třeba uvést, že právě posouzení tohoto souladu je zákonnou podmínkou, která musí být při rozhodování zohledněna (§ 13b odst. 3, věta druhá zákona č. 564/1990 Sb.). Na tuto skutečnost také městský soud ve svém rozsudku zcela správně poukázal a vysvětlil, proč shledává závěry správních orgánů obou stupňů o nesplnění této zákonné podmínky za obhajitelné. Nad rámec jeho odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za vhodné dodat, že Dlouhodobý záměr je strategickým dokumentem vlády, z čehož rezultují dva podstatné závěry. Především je nutno si uvědomit, že jde o podkladový materiál nejen odborný, ale že má též charakter politického dokumentu; narozdíl 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. Vzhledem k tomu, že Dlouhodobý záměr jako jeden z empirických podkladů, z nichž vychází, označuje i výsledky výzkumu PISA (bod 4.3.3.) je zřejmé, že žalovaný, potažmo městský soud nepochybil, pokud i výsledky této studie uznaly za relevantní při rozhodování o žádosti stěžovatelky. Zde jen pro úplnost Nejvyšší správní soud připomíná, že výzkum PISA (jehož výsledky jsou taktéž založeny ve správním spisu) konstatuje, že v praxi se osvědčil právě integrační model vzdělávání, narozdíl od modelů založených na různých formách exkluzivity.

Stěžovatelka dále tvrdí, že splní-li žadatel o zařazení školy do sítě zákonem stanovené podmínky, musí mu být vyhověno, neboť v opačném případě by šlo o výraz libovůle veřejné moci. K tomu lze, nad rámec odůvodnění rozsudku městského soudu, především uvést, že v projednávané věci nicméně stěžovatelka, jak již bylo opakovaně konstatováno, všechny zákonné podmínky nesplnila; tou nejdůležitější byl právě soulad

s Dlouhodobým záměrem. Městský soud pak podrobně poukázal i na další okolnosti, které vzaly správní orgány při svém rozhodování v potaz. Na tyto závěry lze z důvodů procesní ekonomie bez dalšího odkázat. Nad tento rámec nicméně považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat též na obsah dokumentu, který nezmiňuje ani městský soud, ani žalovaný, o který se však výslovně opírá odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Jde o „Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy v hlavním městě Praze“ z března roku 2003 (je taktéž součástí správního spisu), z jehož obsahu vyplývá, že jde taktéž o strategický dokument (platí pro něj tedy totéž co bylo již uvedeno výše u Dlouhodobého záměru ministerstva), přičemž podstatné je, že se zabývá jedním z kritérií, které vzal za podklad pro své rozhodování prvostupňový orgán, a sice demografickým vývojem obyvatelstva v hlavním městě. V souladu se závěry prvostupňového orgánu se zde konstatuje snižování počtu dětí mladších patnácti let (bod 1.1.2.) a konkrétní dopady tohoto trendu na síť základních škol v Praze (body 3.2.2. a 3.2.4.).

Dalším dílčím argumentem stěžovatelky je tvrzení, že při vyřizování žádosti po ní bylo ze strany správních orgánů vyžadováno splnění nekonkrétních či nesplnitelných podmínek. Stěžovatelka však blíže neuvádí, jaké podmínky do této kategorie řadí a neuvádí též konkrétní jednání správního orgánu, které by v takový nesplnitelný či nekonkrétní požadavek vyústilo. Na tomto místě lze pro úplnost poznamenat, že postup při vyřizování žádosti o zařazení školy do sítě konkretizuje interní prováděcí předpis ministerstva – příkaz ministra školství, mládeže a tělovýchovy č. 30 005/2000 VŘII/2 ze dne 20. 2. 2001. Vzhledem k tomu, že jde o předpis řádně zveřejněný a veřejně dostupný, lze nepochybně po stěžovatelce spravedlivě požadovat, aby svá tvrzení konkretizovala alespoň odkazem na porušení některého z ustanovení tohoto terciárního předpisu, má-li snad za to, že zákonná úprava je v tomto směru málo konkrétní. Z těchto důvodů ani tuto dílčí námitku Nejvyšší správní soud nepřijal jako oprávněnou.

Obdobně nekonkrétní je rovněž argumentace směřující k porušení konkrétních norem Ústavy, Listiny a Úmluvy. V obdobně obecné rovině lze tedy jen konstatovat, že čl. 2 dodatkového protokolu č. 2 Úmluvy (na který kasační stížnost výslovně odkazuje) se nejen netýkal práva na vzdělání, ale byl navíc již k 1. 11. 1998 derogován. Pokud se týká čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 a čl. 3 odst. 3 Listiny, jde o obecné zásady, na nichž je vystavěn demokratický právní stát; v takto obecné rovině není zřejmé, v čem stěžovatelka porušení těchto norem ústavního práva spatřuje.

Stěžovatelka konečně poukazuje na mediální vyjádření zástupců ministerstva, ze kterých má vyplývat, že vznik nových základních škol bude umožněn i za situace, kdy potřeba jejich zřízení nebude ministerstvem pocítována, avšak žádost bude splňovat všechny zákonem stanovené podmínky. Zde je především nutno uvést, že stěžovatelkou uvedený judikát Nejvyššího správního soudu, který má podepřít její tvrzení, že takové vyjádření je *veřejným příslibem*, kterému musí ministerstvo dostát, byl uveden nepřesně – jde ve skutečnosti o rozsudek č. j. 6 A 25/2002 – 59, vydaný rozšířeným senátem zdejšího soudu dne 20. 7. 2006. Zmiňovaný judikát skutečně hovoří o *závazném příslibu*, coby atributu předvídatelnosti správního rozhodování, tento výklad byl však podán ve zcela jiném kontextu, než ve věci nyní projednávané. Rozšířený senát zde totiž konstatoval, že je v rozporu se základními principy správního řízení (zejména s principem předvídatelnosti a legitimního očekávání) je-li účastníkům řízení výslovně přislíbeno využití diskrečního

oprávnění určitým konkrétním způsobem, bez toho, že by tento příslib zůstal při vydání samotného rozhodnutí splněn. Jde tedy o principiálně odlišnou věc, neboť v projednávané věci se zástupci žalovaného nevyjádřili, že vydají rozhodnutí určitého obsahu ve vztahu ke stěžovateli, v rámci správního řízení, které svou žádostí vyvolala. Jakékoli mediální vystoupení pracovníků žalovaného, které bylo adresováno veřejnosti, nemůže být považováno za *závazný příslib* o kterém hovoří zmiňovaný judikát. Odkaz stěžovatelky na toto rozhodnutí je tedy zcela nepřipadný; nadto nelze přehlédnout, že stěžovatelka hovoří o *veřejném příslibu*, což je institut práva soukromého, upravený v rámci obligačních vztahů občanským zákoníkem. I při respektování principu bezrozpornosti a jednoty právního řádu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06, dostupný na www.nalus.usoud.cz) nelze soukromoprávní instituty přenášet do práva veřejného mechanickým způsobem, jak se o to pokouší stěžovatelka. I z tohoto důvodu nelze této dílčí stížní námitce přiznat jakoukoli důvodnost.

Ze všech uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost za nedůvodnou a nezbylo mu proto, než rozsudkem ji zamítnout (§ 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.). Pokud jde o výrok II., kterým byl odmítnut návrh na zrušení správních rozhodnutí obou stupňů, ten vychází z ustanovení § 102 s. ř. s., dle kterého je kasační stížnost opravným prostředkem pouze proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví. Je tedy pojmově vyloučeno, aby v řízení o kasační stížnosti bylo rušeno správní rozhodnutí, které bylo předmětem přezkumu u krajského (městského) soudu, jehož rozsudek je kasační stížností napaden. Z tohoto důvodu tedy Nejvyšší správní soud konstatoval u této části návrhu neodstranitelný nedostatek podmínek řízení a v odpovídajícím rozsahu proto, za použití ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 120 s. ř. s., návrh odmítl.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. V případě procesně úspěšného účastníka – žalovaného nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. března 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu