



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Lenky Matyášové ve věci žalobců: a) nezl. V. Č., b) nezl. V. Č., c) nezl. D. Č., všichni zastoupeni žalobci d) a e), d) Bc. I. Č., e) Ing. M. Č., f) nezl. B. K., g) nezl. M. K., h) nezl. A. K., všichni zastoupeni žalobci i) a j), i) I. K., j) M. K., k) nezl. S. V., l) nezl. Z. V., oba zastoupeni žalobci m) a n), m) M. V., n) Z. V., všichni právně zastoupeni JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 919/5, Praha 1, proti žalované: **Základní škola, Kosova Hora**, se sídlem Kosova Hora 85, zastoupená JUDr. Miroslavem Kříženeckým, advokátem se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, v řízení o kasační stížnosti žalobce j) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2015, č. j. 46 A 26/2013 – 111,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2015, č. j. 46 A 26/2013 – 111, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh dosavadního řízení

Žalobci, kterými byli žáci Základní školy, Kosova Hora a jejich rodiče, podali dne 29. 3. 2013 proti žalované společně žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Ten měl spočívat ve zrušení výuky nepovinného předmětu náboženství Církve římskokatolické pro druhé pololetí školního roku 2012/2013. Zrušení výuky předmětu bylo podle názoru žalobců v rozporu s § 15 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“), neboť se k výuce náboženství pro daný školní rok přihlásilo 15 žáků, takže byly splněny podmínky stanovené zákonem. Škola tak měla

povinnost výuku uskutečňovat, přesto dne 4. 2. 2013 oznámila rodičům vlepáním informačních lístků do tzv. „úkolníčku“ žáků, že pro 2. pololetí školního roku 2012/2013 tento nepovinný předmět ruší a nahrazuje předmětem „ICT“ o informačních a komunikačních technologiích; náboženství mělo dále pokračovat v podobě zájmového kroužku pod vedením D. H. Dne 7. 2. 2013 se konalo jednání nespokojených rodičů a školského referátu Arcibiskupství pražského s Českou školní inspekcí, na němž zástupci Arcibiskupství pražského konstatovali, že pro výuku náboženství je na dané škole určena žalobkyně d), popřípadě místně příslušný farář, naopak výuku jinou osobou, například panem H., který je členem jiné církve, nelze považovat za výuku římskokatolického náboženství. Zrušení výuky pak dle žalobců představuje zásah do práva na výuku náboženství podle čl. 16 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a do práva na vzdělání podle čl. 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“). Proto žalobci navrhovali, aby krajský soud vyslovil, že zrušení výuky nepovinného předmětu náboženství pro druhé pololetí školního roku 2012/2013 představovalo nezákonný zásah do jejich práv ze strany žalované.

Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě poukázala na to, že možnost zřizování nepovinných předmětů je upravena v § 5 odst. 1 vyhlášky č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky. Možnost ředitele školy zrušit takový předmět plyne z § 164 odst. 1 školského zákona. Žalovaná dále uvedla, že jelikož se v tomto případě nejednalo o rozhodování podle § 165 odst. 2 školského zákona, nerozhodoval ředitel jako orgán státní správy, a jeho rozhodnutí tak nepodléhá soudnímu přezkumu. K věci samé pak žalovaná uvedla, že nepovinný předmět náboženství byl vyučován již ve školním roce 2011/2012 a v roce 2012/2013 bylo v jeho výuce pokračováno s žalobkyní d) jako učitelkou, a to na základě dohody o pracovní činnosti na první pololetí školního roku 2012/2013. Žalobkyně d) však během prvního pololetí roku 2012/2013 nespolečně pracovala s vedením žalované a vedla proti ředitelce žalované pomlouvačné akce, nekomunikovala s vedením školy, neúčastnila se pedagogických porad, odmítla žalované vystoupit se žáky nepovinného předmětu náboženství na vánoční školní akci a nereagovala na žádosti ředitelky žalované k osobní pracovní schůzce. Žalobkyně d) rovněž nijak nekomunikovala s žalovanou ohledně uzavření nové dohody o pracovní činnosti pro druhé pololetí roku 2012/2013. Z výše uvedených důvodů dospěla žalovaná k závěru, že s žalobkyní d) novou dohodu o pracovní činnosti neuzavře. Žalovaná dále uvedla, že se pokoušela nalézt vhodného vyučujícího, což se jí však do konce ledna 2013 nepodařilo a nezbylo jí tedy, než přistoupit ke zrušení výuky nepovinného předmětu náboženství a k jeho nahrazení zájmovým kroužkem, který vede evangelický kněz. Rovněž poukázala na to, že dne 15. 1. 2013 se od jednotlivých třídních učitelů dozvěděla, že žalobci a) – c), f) – h) a k) – l) budou ke druhému pololetí přecházet na jinou školu, což následně skutečně učinili, čímž počet žáků klesl pod zákonem stanovené minimum. Žalovaná rovněž uvedla, že zrušení výuky náboženství bylo konzultováno s Českou školní inspekcí, která označila zrušení nepovinného předmětu v polovině roku za nestandardní, ale nikoli nezákonné, a ani při následné inspekci na škole neshledala v této věci žádné pochybení. Žalovaná rovněž uvedla, že se snažila celou věc řešit skrze Arcibiskupství pražské, což se však rovněž nezdařilo. Poukázala na skutečnost, že § 15 odst. 2 školského zákona neuvádí, že by vyučujícím musel být právě pověřený zástupce Církve římskokatolické.

pokračování

Krajský soud po ústním jednání žalobu zamítl rozsudkem napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Dokazováním prováděným při ústním jednání krajský soud zjistil, že v žalované základní škole probíhalo na konci druhého pololetí školního roku 2011/2012 přihlašování žáků na nepovinný předmět náboženství pro následující školní rok a v prvním pololetí roku 2012/2013 byl tento předmět vyučován žalobkyní d), která disponovala příslušnou kanonickou misí Církve římskokatolické. S žalobkyní d) uzavřela žalovaná dohodu o pracovní činnosti do 31. 1. 2013. Dne 15. 12. 2012 požádala ředitelka žalované žalobkyni d) o osobní schůzku, vzhledem k blížícímu se konci jejího pracovního poměru, a to na den 15. 1. 2013 za účelem projednání možností a podmínek další spolupráce. Tuto žádost ředitelka žalované opakovala dne 10. 1. 2013. Dne 15. 1. 2013 sdělila žalobkyně d), že se ke schůzce nemůže dostavit, a vyzvala ředitelku žalované, aby navrhla jiný termín po 23. 1. 2013. Dne 17. 1. 2013 informovala ředitelka žalované na pedagogické radě školy o pozastavení výuky nepovinného předmětu náboženství s ohledem na hledání nového vyučujícího. Ode dne 1. 2. 2013 výuka nepovinného předmětu náboženství na škole neprobíhala. Dne 7. 2. 2013 jednala ředitelka žalované se zástupci Arcibiskupství pražského o situaci ohledně daného předmětu. Po tomto jednání se ředitelka žalované téhož dne obrátila na Mgr. G. z Arcibiskupství pražského se žádostí o doporučení vyučujícího pro výuku náboženství. Během února 2013 došlo k přestupu žalců a) – c), f) – h) a k) – l) [a rovněž dalších žáků žalované] na jinou základní školu. V březnu 2013 provedla Česká školní inspekce u žalované inspekční návštěvu, přičemž problematika zrušení nepovinného předmětu náboženství je v inspekční zprávě pouze informativně zmíněna bez jakýchkoliv závěrů.

K věci samé krajský soud nejprve konstatoval, že jednání ředitelky žalované spadá pod § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona. Zřízení či zrušení nepovinného předmětu je záležitost týkající se vzdělávání a činnost ředitelky školy lze označit za činnost rozhodovací či vrchnostenskou, která podléhá soudnímu přezkumu. Dále krajský soud shledal, že z čl. 16 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vyplývá nárok na výuku nepovinného předmětu náboženství, jemuž odpovídá povinnost školy zakotvená v § 15 odst. 2 školského zákona vyučovat náboženství jako nepovinný předmět, pokud se k němu přihlásí ve školním roce alespoň sedm žáků školy. K výuce nepovinného předmětu náboženství je ovšem zapotřebí nejen minimální počet žáků, ale i vyučující splňující podle § 15 odst. 3 školského zákona odbornou kvalifikaci a souhlas příslušné církve, jejíž náboženství má být vyučováno. To však neznamená, že je škola povinna akceptovat do pracovního poměru každou osobu, která disponuje pověřením příslušné církve. Je právem ředitele školy odmítnout takovou osobu, která mu připadá pro působení na škole nevhodná; opačný výklad by vedl k popření autonomie školy na příslušné církvi a postavení jejího ředitele jako odpovědného zaměstnavatele a hospodáře. Ředitel při tomto uvážení vystupuje jako manažer a zaměstnavatel a jeho rozhodnutí neuzavřít pracovní poměr není ve správním soudnictví přezkoumatelné. Pro účely přezkumu zákonnosti zásahu je rozhodné pouze to, že ředitel měl k svému rozhodnutí důvod, tedy že nešlo o zjevnou svévoli s cílem zabránit výuce náboženství na škole. Škola přitom nemá povinnost kvalifikovaného učitele zajistit, jelikož může nastat situace, že pro dotčenou církev nebude žádná pověřená osoba v dané škole schopna či ochotna výuku zajistit, a taková povinnost by se pak pro školu stala velmi snadno nesplnitelnou. Je však povinností školy se o zajištění vyučujícího pokusit. Krajský soud nemá ambici předepisovat řediteli školy, jaké kroky k zajištění vhodného vyučujícího má podniknout, to je plně v jeho kompetenci jako

manažera a statutárního orgánu školy. Pro účely přezkumu případné nezákonnosti zásahu soud pouze posuzuje, zda ředitel skutečně vyvinul snahu o zajištění kvalifikovaného vyučujícího, a vyslovení nezákonnosti zásahu by připadalo v úvahu jen tehdy, pokud by činnost ředitele školy byla zjevně nedostatečná a svědčila o snaze zmařit výuku náboženství na škole. Krajský soud by tak shledal zásah nezákonným pouze tehdy, pokud by konání či nekonání ředitele školy svědčilo o snaze zmařit výuku nepovinného předmětu náboženství.

V nyní projednávané věci krajský soud shledal, že postupem školy došlo k zásahu do práv žalobců zaručených čl. 16 Listiny základních práv a svobod, nicméně nešlo o zásah nezákonný. Ke dni 1. 2. 2013 byl totiž u žalované dostatečný počet žáků pro výuku náboženství, ovšem žalovaná k témuž dni nedisponovala vyučujícím, který by splňoval požadavky § 15 odst. 3 školského zákona. Žalovaná prokázala, že její ředitelka již 15. 12. 2012 požádala dosavadní vyučující o schůzku na den 15. 1. 2013 za účelem projednání další spolupráce. Jelikož vyučující nereagovala, opakovala ředitelka žalované svou žádost dne 10. 1. 2013. Na tuto schůzku se však vyučující nedostavila a omluvila se pouhé dvě hodiny před jejím termínem. Nelze se divit ředitelce žalované, že dospěla k závěru, že s dotyčnou osobou již nebude dále spolupracovat. Vzhledem k tomu, že do začátku nového pololetí zbývaly pouhé dva týdny, pak nebyl podle krajského soudu nepřiměřeným postup žalované, která následně pozastavila výuku nepovinného předmětu náboženství. Krajský soud měl tedy za to, že postup ředitelky žalované byl zcela v mezích její manažerské odpovědnosti a že vyvinula dostatečné úsilí k uzavření nové dohody o pracovní činnosti s dosavadní vyučující za účelem udržení výuky předmětu. O tom, že se ředitelka žalované nesnažila výuku nepovinného předmětu náboženství zmařit, svědčila i její následná snaha o její obnovení cestou komunikace s Arcibiskupstvím pražským z února 2013. Žalobcům nemohla být zajištěna výuka, protože pro ni nebyly splněny podmínky nepovinného předmětu náboženství. Zásah do jejich práv proto nebyl nezákonný.

II. Obsah kasační stížnosti

Žalobce j) (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, odkazující na kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil podmínky vzniku právního nároku na výuku náboženství. Ty podle stěžovatele stanoví pouze § 15 odst. 1 a 2 školského zákona. Těmito podmínkami jsou: (i) jedná se o školu zřízenou státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí; (ii) jedná se o výuku náboženství církve a náboženské společnosti k tomu oprávněné; a (iii) k výuce náboženství konkrétní církve se přihlásí ve školním roce alespoň 7 žáků školy. Skutečnost, že škola nedisponuje vyučujícím náboženství splňujícím požadavky § 15 odst. 3 školského zákona, sama o sobě nemůže přivodit ztrátu právního nároku žáků na výuku náboženství. Krajský soud však právě na tomto nesprávném posouzení právní otázky vystavěl své odůvodnění. Stěžovatel ovšem polemizuje s jeho názorem, že škola nemá sama povinnost kvalifikovaného učitele zajistit. Poukazuje na absurdnost toho, kdyby byl podobný přístup aplikován třeba na povinnost školy zabezpečit vzdělávání příslušníků národnostních menšin v jazyce národnostní menšiny podle § 14 školského zákona či na povinnost bezplatně poskytovat učebnice a učební texty žákům základních škol a dětem zařazeným do přípravných tříd podle § 27 odst. 3 školského zákona. Vytýká krajskému

pokračování

soudu, že z § 15 odst. 2 školského zákona nedovodil povinnost školy, respektive její ředitelky, pokusit se o součinnost s církví a náboženskou společností, k výuce jejíhož náboženství se žáci přihlásili. Přitom je to právě dotčená církev, kdo pověřuje osobu výukou náboženství, a vůči ní proto měla na prvním místě směřovat snaha ředitelky o zajištění vyučujícího náboženství.

Stěžovatel napadá také nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti, neboť není poznat, vůči komu směřuje. Krajský soud uvádí jako žalovanou stranu subjekt, který označuje „Základní škola Kosova Hora, se sídlem Kosova Hora 85, 262 91 Kosova Hora.“ Název právnické osoby, která vykonává činnost základní školy, ovšem podle školského rejstříku správně zní: „Základní škola, Kosova Hora, okres Příbram“. Název právnické osoby je přitom pro její identifikaci podstatný.

Rozsudek krajského soudu je podle stěžovatele také nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Ze spisu především nevyplývá závěr, že ředitelka školy vyvinula dostatečné úsilí za účelem zajištění výuky náboženství na škole. Dosavadní vyučující náboženství měla se školou uzavřenou dohodu o provedení práce do 31. 1. 2013. Od začátku školního roku si tak ředitelka školy byla vědoma, že nemá zajištěného vyučujícího na druhé pololetí školního roku. Při tom současně nijak nekontaktovala církev (tedy místně příslušnou farnost, případně Arcibiskupství pražské), která jí jako jediná mohla doporučit vyučující pověřené k výuce náboženství. Ze spisu vyplývá, že ředitelka školy Arcibiskupství pražské kontaktovala až v únoru 2013, tedy po začátku nezákonného zásahu, za situace, kdy ze školy odešlo několik desítek žáků, a po kontrole výuky náboženství na žalované škole, kterou dne 7. 2. 2013 uskutečnil referát církevního školství Arcibiskupství pražského. Ze spisu současně vyplývá, že dosavadní vyučující náboženství chodila pravidelně do výuky, a ředitelka školy ji tedy mohla zastihnout na pracovišti v její běžné pracovní době. Nebylo proto možné založit rozhodnutí ve věci na základě neuskutečnění jedné schůzky mezi ředitelkou školy a dosavadní vyučující předmětu náboženství. Ze spisu dále vyplývá, že dosavadní vyučující náboženství navrhovala ředitelce školy náhradní termín setkání a opakovaně projevovala zájem náboženství na škole i nadále vyučovat. Stěžovatel zpochybňuje i důvěryhodnost předložených vytištěných e-mailů, které měly prokazovat, že ředitelka školy požádala již dne 15. 12. 2012 dosavadní vyučující o schůzku na den 15. 1. 2013. Přitom ovšem u e-mailu, který měl být poslán dne 1. 1. 2013, je uvedeno, že jde o odpověď na zprávu z 28. 1. 2013. E-maily na č. 1. 45 a 46 spisu krajského soudu jsou pak totožné, byť u jednoho je uvedeno odeslání 15. 12. 2012 a u druhého 10. 1. 2013; jde ovšem o totožný e-mail ze dne 10. 1. 2013, nikoli o opakovanou žádost ředitelky. Podle stěžovatele byla data odeslání e-mailů v počítačovém systému žalované zjevně posunuta v čase zpět. Přitom právě tvrzení, že dosavadní vyučující věděla o navrženém termínu měsíc dopředu, považoval krajský soud za rozhodné pro posouzení toho, zda ředitelka školy postupovala dostatečně pečlivě při zajišťování vyučujícího na druhé školní pololetí. Krajský soud tedy dostatečně nezjistil skutkový stav a jím uváděná skutková zjištění nemají oporu ve spise.

Dále stěžovatel namítá vady řízení spočívající v překvapivosti rozsudku krajského soudu. Žalobci v řízení opakovaně vyjádřili právní názor, že právní nárok na výuku náboženství na škole je dán při splnění jediné podmínky dostatečného počtu přihlášených žáků. Když se krajský soud rozhodl vycházet z překvapivého právního názoru, že

rozhodnou pro posouzení věci je otázka, zda se škola pokusila o zajištění vyučujícího a zda konání ředitelky školy nespovědčilo o snaze zmařit výuku náboženství, měl o tom nejprve žalobce poučit, což ovšem neučinil. V případě řádného poučení by žalobci poskytli soudu dostatečná skutková tvrzení, že škola pro zajištění výuky náboženství neučinila, co lze v dané situaci rozumně očekávat, a k těmto svým skutkovým tvrzením by označili důkazy. Žalobci tak mohli tvrdit a dokázat, že v dané farnosti má pověření k výuce náboženství Církve římskokatolické na školách ve smyslu § 15 odst. 3 školského zákona několik osob. V případě, že by se ředitelka školy obrátila se žádostí, aby byla výukou náboženství pověřena jiná osoba než dosavadní vyučující, na příslušný orgán Církve římskokatolické, tedy místně příslušnou farnost, případně Arcibiskupství pražské, bylo by jí vyhověno. Žalobci by dále mohli tvrdit a dokázat, že ředitelka školy o letních prázdninách před zahájením školního roku komunikovala s místně příslušným duchovním správcem ve věci zajištění výuky náboženství a věděla tak, na koho se obrátit. Žalobci by také mohli tvrdit a předložit příslušné důkazy, že zřizovatel školy již v průběhu listopadu 2012 navrhoval zrušení výuky náboženství a její nahrazení jiným předmětem, což by mohlo svědčit o snaze školy výuku náboženství mařit. Mohli také tvrdit a dokázat, že to byla naopak vyučující náboženství, kdo v dostatečném předstihu písemně žádal ředitelku školy o uzavření pracovněprávního vztahu na další pololetí, aby tak byla zajištěna výuka náboženství. Krajský soud tedy měl žalobce poučit, na základě jakých kritérií bude posuzovat, zda činnost ředitelky školy byla důvodem nezákonnosti zásahu. Jestliže tak neučinil, zasáhl do procesních práv žalobců tak výrazným způsobem, že následkem je nezákonnost jeho rozsudku.

Konečně stěžovatel brojí proti tomu, že krajský soud uložil zaplatit soudní poplatek každému ze žalobců a výrokem III rozsudku jim uložil společně a nerozdílně doplatit na soudním poplatku za podání žaloby částku 38 100 Kč. Stěžovatel si je vědom, že ve správním soudnictví platí § 33 odst. 8 s. ř. s., ale zdůrazňuje, že pokud chtěl krajský soud jednat s každým z účastníků samostatně, měl také samostatně rozhodnout ve vztahu ke každému z nich. Soud však rozhodl jediným výrokem vůči všem účastníkům, čímž sám postupoval, jako by se jednalo o jediné řízení, a měl tak stanovit poplatkovou povinnost pouze jednou za celé řízení. V tomto směru stěžovatel poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 664/03, a na § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle něhož měl krajský soud žalobce vyzvat k doplacení soudního poplatku, určit jim k tomu lhůtu a v případě nezaplacení měl řízení zastavit. Tak se nestalo, soud se překvapivě a nepředvídatelně rozhodl vést řízení a až v rozsudku určil povinnost dodatečně zaplatit soudní poplatek, čímž vzal žalobcům možnost zareagovat na výzvu soudu zpětvzetím žaloby.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

Stěžovatel požádal také o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Poté, co jej Nejvyšší správní soud vyzval usnesením ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 65/2015 – 10, aby za tento návrh zaplatil soudní poplatek, stěžovatel vzal návrh zpět.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti a další podání

pokračování

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovila přesvědčení, že celý spor je vyvolán snahou původních žalobců, zejména žalobkyně d), tedy Bc. I. Č., pomstít se tehdejší ředitelce žalované a nezletilé děti jsou v daném řízení spíše rukojmími svých rodičů. Chování původních žalobců ostatně chtěla žalovaná prokázat svědeckou výpovědí tehdejší ředitelky Mgr. P. P., což krajský soud nakonec zamítl jako nadbytečné. Žalovaná trvá na tom, že když s ní Bc. I. Č. nekomunikovala, snažila se tehdejší ředitelka řešit výuku daného náboženství v druhé polovině školního roku 2012/2013 s dostatečným předstihem, a to již od poloviny prosince 2012. Tehdejší ředitelka školy celou záležitost nepodceňovala a vyvíjela snahu o zajištění nového učitele náboženství, o čemž svědčí i to, že dne 7. 2. 2013 na základě návštěvy z Pražského arcibiskupství kontaktovala dopisem pana Mgr. S. G. následně také Mons. V. M. a snažila se celou záležitost řešit. I přes všechna tato jednání a kontakty jí nikdo z orgánů Církve římskokatolické nepomohl a vyučujícího splňujícího předpoklady podle § 15 odst. 3 školského zákona nezajistil. Pokud tedy orgány Církve římskokatolické nevěděly o žádném vyučujícím v únoru 2013, těžko by ředitelce žalované v lednu 2013 s její žádostí o ustanovení vyučujícího římskokatolického náboženství vyhověly, a jí tak nezbylo než výuku náboženství pozastavit do doby, než nalezne nového vyučujícího. Žalovaná se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že pokud ředitel školy i přes svou snahu nedisponuje osobou, která by splňovala podmínku pověřeného zástupce církve nebo náboženské společnosti a předpoklady pro výkon činnosti pedagogického pracovníka, nemůže tento nepovinný předmět otevřít. Tehdejší ředitelka žalované tedy skutečně vyvinula snahu o zajištění kvalifikovaného vyučujícího, a proto nebylo možné vyslovit nezákonnost zásahu do základních práv žalobců. Žalovaná pokládá za drakonický stěžovatelův výklad, podle něhož by při splnění podmínky zájmu alespoň sedmi žáků museli ředitelé škol zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí předmět náboženství otevřít vždy, ať osobou podle § 15 odst. 3 školského zákona disponují či nikoliv. Stěžovatelova tvrzení týkající se zpochybňování doložených e-mailů a manipulace v jejím počítačovém systému označuje žalovaná za absurdní a urážející. Údajně chybné označení žalované představuje pouze písařskou chybu, neboť chybí jedna čárka v názvu školy mezi slovem „škola“ a „Kosova Hora“. Sídlo žalované je ale uvedeno v pořádku, takže subjekt žalované byl označen jednoznačně. Neztotožňuje se ani s tvrzeným pochybením krajského soudu při poučování. Ze všech těchto důvodů navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Stěžovatel v replice zdůraznil, že v posuzovaném případě jde především o zásah do svobody náboženského vyznání chráněné článkem 16 Listiny základních práv a svobod a článkem 9 Evropské úmluvy. Bylo zasaženo také do práva rodičů zajišťovat vzdělání dětí ve shodě s jejich vlastním náboženským přesvědčením chráněného článkem 2 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě, do práva na vzdělání chráněného článkem 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a do práva dětí na svobodu myšlení, svědomí a náboženství chráněného článkem 14 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte (vyhlášena pod č. 104/1991 Sb.). Zdůrazňuje také, že náboženství je sice podle školského zákona vyučováno jako nepovinný předmět, ovšem to nic nemění na povinnosti zajistit výuku náboženství, která navíc vyplývá přímo ze školského zákona, zatímco povinnost zajistit výuku celé řady povinných předmětů, u nichž také může být mnohdy těžké najít kvalifikovaného vyučujícího, plyne pouze z Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání, tedy z pouhého vnitřního předpisu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Podle stěžovatele by se

tak škola mohla zprostit povinnosti zajistit výuku náboženství pouze v extrémních situacích, například pokud by daná církev nedisponovala žádnými učiteli náboženství nebo pokud by se výslovně vyjádřila, že žádného vyučujícího předmětu náboženství škole neposkytne. To se však v projednávaném případě nestalo. Dále stěžovatel rozporuje některá tvrzení žalované. Žalovaná podle něj nenabídla jediné tvrzení o tom, že by v době před nezákonným zásahem kontaktovala místně příslušnou farnost či Arcibiskupství pražské, případně jakýkoliv jiný orgán Církve římskokatolické, s požadavkem na zajištění výuky náboženství. Z „úkolníčku“ žáků jasně plyne, že nešlo o „pozastavení“ výuky náboženství, ale o její zrušení. Brojí také proti tvrzení žalované o motivacích stěžovatele a dalších žalobců. Zdůrazňuje, že se pro podání žaloby rozhodli po zralé úvaze v přesvědčení, že žalovaná zasáhla do jejich základních práv a svobod. Rozhodnutí nebylo jednoduché, neboť soudit se se školou v místě bydliště na malé obci je pro žalobce stigmatizující a řízení má dopad také do jejich osobního života, například na kvalitu sousedských vztahů. Stejně tak přestup dětí žalobců na jinou školu v průběhu školního roku byl pro všechny rodiny traumatizující; bohužel však nenašly méně bolestivé řešení. Žalobci se nemstí, pouze usilují o dosažení spravedlnosti a brání svobodu náboženského vyznání pro sebe i pro své děti.

Své vyjádření k věci poslalo Nejvyššímu správnímu soudu, jednak samo, jednak prostřednictvím stěžovatele, také Arcibiskupství pražské. To se k věci vyjádřilo, protože se spor dotýká také jeho právem chráněných zájmů, neboť se na jeho území nachází i obec Kosova Hora, kde žalovaná vykonává činnost školy, a Arcibiskupství pražské je tudíž v rámci struktury Církve římskokatolické tím subjektem, který je oprávněn pověřovat osoby výukou náboženství na této základní škole a vyjadřovat se k otázkám zajištění výuky. Arcibiskupství pražské polemizuje s argumentem, že žalovaná nedisponovala vyučujícím, který by splňoval požadavky § 15 odst. 3 školského zákona. Nezaznamenalo žádnou snahu žalované zajistit vyučujícího v součinnosti s církví. Žalovaná se neobrátila ani na místně příslušnou farnost, ani na Arcibiskupství pražské, ani na jiný subjekt Církve římskokatolické; k takovému kontaktu došlo až po zrušení výuky náboženství a odchodu prakticky všech žáků účastnících se výuky náboženství, takže ji již nebylo pro koho zajišťovat. Arcibiskupství pražské uvádí, že k 1. 2. 2013 disponovalo kromě svých duchovních správců celkem dalšími 25 pověřenými osobami ve smyslu § 15 odst. 3 školského zákona, z toho pěti v samotném vikariátu Příbram, do kterého spadá i územní obvod Římskokatolické farnosti Sedlčany, v němž leží Kosova Hora. Kdyby se žalovaná obrátila na kterýkoli církevní orgán Církve římskokatolické, nebyl by pro Arcibiskupství pražské problémem nového vyučujícího zajistit. Dále se Arcibiskupství pražské ztotožňuje s právním názorem stěžovatele ohledně výkladu § 15 školského zákona. Za alarmující pak z hlediska náboženského citění žáků a rodičů označuje, že žalovaná nabídla žákům výuku náboženství jiné církve formou kroužku. Postup žalované, který vedl k ukončení výuky náboženství na základní škole, kde nebyla výuka přerušena ani v době komunistického režimu, označuje za svévolný.

Žalovaná k zaslanému vyjádření vyloučila, že by mohlo Arcibiskupství pražské vystupovat v řízení jako *amicus curiae*, neboť tento institut patří do anglosaského právního systému a české právo jej nezná. Navíc § 109 odst. 5 s. ř. s. jednoznačně zakazuje uplatňovat nové skutečnosti poté, co bylo vydáno napadené rozhodnutí. Žalobci přitom v řízení před krajským soudem vyjádření Arcibiskupství pražského ani nenavrhovali,

pokračování

proto není možné, aby ho přikládali až v rámci kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tedy k tomuto podání nemůže v řízení o kasační stížnosti přihlížet.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná, má požadované náležitosti, byla podána včas, a to osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

Kasační stížnost je založena na důvodech uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Z logiky kasačního přezkumu má být zásadně nejprve posouzena důvodnost kasačních námitek založených na písmeni d), a pak teprve, jedná-li se o rozsudek přezkoumatelný a nestižený vadami ve smyslu písmene d), má smysl přikročit ke zvážení, zda krajský soud správně posoudil právní otázky ve smyslu písmene a), jak plyne například z rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 Azs 229/2015 – 53, bod 10. V nyní posuzovaném případě se ovšem Nejvyšší správní soud musí nejprve zabývat námitkou nesprávného posouzení právní otázky, a to jednak proto, že jde o námitku pro posouzení kasační stížnosti klíčovou, jak plyne i z umístění a prostoru, který je jí v kasační stížnosti věnován; jednak proto, že teprve po zodpovězení právní otázky, jaké podmínky měly být rozhodné pro posouzení namítané nezákonnosti zásahu žalované, se lze obrátit k otázce, jakými důkazy mělo být splnění těchto podmínek prokazováno v řízení před krajským soudem a zda jím prováděné dokazování ob stojí.

IV. a)

Právní otázka podmínek pro vznik povinnosti školy vyučovat náboženství

Právní otázka položená prvou námitkou zní, za jakých podmínek má škola povinnost zabezpečit výuku náboženství. Tato povinnost vyplývá škole z § 15 školského zákona, který v rozhodné době (tedy ve znění účinném do 30. 4. 2015) zněl:

„(1) Ve školách lze v souladu se zásadami a cíli vzdělávání podle § 2 vyučovat náboženství. Náboženství mohou vyučovat registrované církve nebo náboženské společnosti, kterým bylo přiznáno zvláštní právo vyučovat náboženství ve státních školách, a to i společně na základě jejich písemné dohody.

(2) V základních a středních školách zřizovaných státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí se vyučuje náboženství jako nepovinný předmět, pokud se k předmětu náboženství uskutečňovanému danou církví nebo náboženskou společností přihlásí ve školním roce alespoň 7 žáků školy. K vyučování náboženství lze spojovat žáky z několika ročníků jedné školy nebo více škol, nejvýše však do počtu 30 žáků ve třídě. Spojovat žáky z více škol k vyučování náboženství

lze na základě smlouvy mezi příslušnými školami, která upraví rovněž úhradu nákladů spojených s tímto vyučováním.

(3) Vyučovat náboženství může v pracovněprávním vztahu k právnické osobě, která vykonává činnost dané školy, pověřený zástupce církve nebo náboženské společnosti, který splňuje předpoklady pro výkon činnosti pedagogického pracovníka podle zvláštního právního předpisu. Pověření vydává statutární orgán církve nebo náboženské společnosti, v případě římskokatolické církve statutární orgán příslušného biskupství.“

Citované ustanovení tedy v odstavci 1 určuje, které církve a náboženské společnosti mohou vyučovat náboženství, přičemž stanoví, že jde o registrované církve nebo náboženské společnosti, kterým bylo přiznáno zvláštní právo vyučovat náboženství ve státních školách, čímž odkazuje na § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů. V odst. 2 pak § 15 školského zákona stanoví, za jakých podmínek a jakým způsobem má být náboženství na škole vyučováno. V odst. 3 pak stanoví, jaká konkrétní osoba může náboženství vyučovat.

V nyní posuzovaném případě je rozhodující znění odstavce 2 věty první, v níž jsou spolu s odstavcem 1 vyjádřeny podmínky, za kterých má škola povinnost zabezpečit výuku náboženství jako nepovinného předmětu. Tato zákonem stanovená povinnost školy odpovídá nároku dětí na umožnění výuky náboženství, který má svůj zdroj v článku 16 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle nějž *„[z]ákon stanoví podmínky vyučování náboženství na státních školách.“* Z něj neplyne pouze povinnost zákonodárce vydat takový zákon. Citované ustanovení je také výrazem *„respektu veřejné moci k výkonu práva rodičů projevovat své náboženství při výchově a vzdělávání dětí, a zároveň je jednou ze složek působení církví v oblasti vzdělávání, jehož dalšími elementy je provozování církevních škol a vzdělávání vlastních duchovních. Jeho podstatou je zaručení možnosti výuky náboženství na veřejných školách za podmínek stanovených zákonem. (...) Výuka náboženství na školách je především pro křesťanské církve tradiční formou vzdělávání mládeže v základních oblastech teologie, morálky, etiky, sociální nauky a dějin křesťanství. Z podstaty je zřejmé, že cílem je předání vědomostí z daného oboru, nikoliv obracení na víru či jiné úzce náboženské cíle. V souladu se zásadou náboženské neutrality státu je právní úpravou zajištěna možnost žáků navštěvovat výuku náboženství, možnost volby výuky náboženství určité konfese či možnost výuku náboženství nenavštěvovat, vše na bázi dobrovolnosti. V těchto intencích zároveň není při výuce náboženství rozhodné vyznání dítěte či rodičů, kteří o výuku zájem projeví. Oproti právní úpravě před rokem 1953 se každopádně již nejedná o předmět relativně povinný (tedy není povinným ani pro příslušníky dané konfese).“* (Jäger, P. Svoboda náboženství. In Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 409)

Jakkoli je tak náboženství označováno za nepovinný předmět, nelze ztrácet ze zřetele skutečnost, že nárok dětí na to, aby jim byla výuka náboženství umožněna, nepřímou vyplývá ze svobody náboženského vyznání zaručené právě článkem 16 Listiny základních práv a svobod a článkem 9 Evropské úmluvy, a souvisí také s povinností státu respektovat právo rodičů zajišťovat výchovu a vzdělání dětí ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením, které je garantováno článkem 2 Protokolu č. 1

pokračování

k Evropské úmluvě. Stěžovatel navíc správně poukázal také na obecné právo na vzdělání zaručené článkem 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a na právo dětí na svobodu myšlení, svědomí a náboženství chráněné článkem 14 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, které svědčilo žákům školy, tedy několika žalobcům v řízení před krajským soudem, byť ne samotnému stěžovateli, který je rodič žalobců f), g) a h). To, že nositelem těchto práv není přímo stěžovatel jako rodič, nemění nic na tom, že i on může napadat kasační stížností rozsudek krajského soudu pro nezákonnost spočívající v porušení práv svědčících primárně jiným účastníkům, včetně jeho nezletilých dětí, nejen základních práv, jejichž je sám přímo nositelem. Sám stěžovatel je pak například nositelem práva zaručeného článkem 18 odst. 4 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (publ. pod č. 120/1976 Sb.), podle něhož „[s]táty, smluvní strany Paktu, se zavazují respektovat svobodu rodičů, a tam, kde je to vhodné, poručníků, zajistit náboženskou a morální výchovu svých dětí podle vlastního přesvědčení rodičů nebo poručníků.“

Citované ustanovení školského zákona je tak nutno vykládat konformně s těmito lidsko-právními garancemi vyjádřenými v Listině základních práv a svobod a v mezinárodních úmluvách, jakož i s judikaturou orgánů, které jsou povolány tyto instrumenty vykládat, tedy zejména Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (z judikatury posledně jmenovaného soudu viz k otázce výuky náboženství na státních školách zejména rozsudek velkého senátu ze dne 29. 6. 2007 ve věci Folgero a ostatní proti Norsku, č. stížnosti 15472/02; a rozsudek ze dne 7. 12. 1976 ve věci Kjeldsen, Madsen a Pedersen proti Dánsku, č. stížností 5095/71, 5920/72, a 5926/72).

Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s východisky, která z čl. 16 odst. 3 Listiny základních práv a svobod dovozuje již citovaný autor: „Podmínky stanovené zákonem (nikoliv tedy substanciální meze základního práva) musí být koncipovány tak, aby umožňovaly výuku náboženství v co nejširším měřítku, naopak nesmějí být koncipovány jako restrikce, které by výuku prakticky znemožňovaly. V zákonné rovině se projevují ve dvou ohledech: jednak je právo vyučovat náboženství koncipováno jako tzv. zvláštní právo registrovaných církví [§ 7 odst. 1 písm. a) zákona o církvích a náboženských společnostech] a jednak jsou vlastní podmínky výuky stanoveny ve školském zákoně. Esenciální podmínkou je soulad takové výuky se zásadami vzdělávání, kterými jsou podle § 2 školského zákona kromě jiných zásady rovného přístupu ke vzdělání bez diskriminace, kromě jiného z důvodu víry a náboženství, dále vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání. Výuka náboženství nesmí být v rozporu s obecnými cíli vzdělávání, jimiž jsou například 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, utváření vědomí národní a státní příslušnosti a respektu k etnické, národnostní, kulturní, jazykové a náboženské identitě každého či poznání světových a evropských kulturních hodnot a tradic.“ (Jäger, P. *Svoboda náboženství*. In Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 409–410)

Stěžovatel nesouhlasí s výkladem § 15 odst. 2 školského zákona, jak byl proveden krajským soudem, přičemž svůj nesouhlas opírá jak o výše zmíněné garance svobody vyznání, tak o jazykový výklad daného ustanovení. S nimi je podle něj nesouladný výklad krajského soudu, podle něhož mají žáci a jejich rodiče na výuku nepovinného předmětu

náboženství právní nárok, pouze (i) pokud se k výuce přihlásí ve školním roce alespoň 7 dětí a zároveň (ii) pokud škola disponuje učitelem kvalifikovaným ve smyslu § 15 odst. 3 školského zákona. Stěžovatel vychází z § 15 odst. 1 a 2 školského zákona a dovozuje z nich podmínky tři, ty jsou ovšem i společně méně náročné, než dvojice podmínek, které konstatoval krajský soud, který první dvě podmínky uvedené stěžovatelem nevnímá jako podmínky. Podle stěžovatele těmito podmínkami jsou: (i) jedná se o školu zřizovanou státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí; (ii) jedná se o výuku náboženství církve či náboženské společnosti k tomu oprávněné; a (iii) k výuce náboženství konkrétní církve či náboženské společnosti se přihlásí ve školním roce alespoň 7 žáků školy.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s výkladem, který nabízí stěžovatel. Pouze jím uváděné tři podmínky lze totiž najít v § 15 odst. 1 a odst. 2 větě první školského zákona. Krajský soud nemá pravdu, pokud v následujícím § 15 odst. 3 školského zákona vidí další (z jeho pohledu druhou) podmínku pro samotnou aktivaci povinnosti školy zabezpečit žákům výuku náboženství. Ustanovení § 15 odst. 3 školského zákona totiž nepředstavuje pro školu podmínku této povinnosti, nýbrž naopak příkaz, jak má být výuka náboženství realizována, pokud jsou splněny podmínky odstavců 1 a 2. Vztah trojice odstavců citovaného § 15 školského zákona je totiž takový, že odst. 1 a 2 stanoví, kdy se aktivuje povinnost školy zabezpečit výuku náboženství, zatímco odst. 3 stanoví, jaké vlastnosti musí splňovat osoba, jejíž pomocí škola tuto svou povinnost zabezpečí. Jinak řečeno, jakmile se na škole zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí přihlásí alespoň sedm žáků k výuce náboženství církve a náboženské společnosti k tomu oprávněné, pak mají tito žáci nárok, aby jim škola výuku nepovinného předmětu náboženství zabezpečila. Škola má tomu odpovídající povinnost tak učinit, tedy zabezpečit ve spolupráci s příslušnou církví či náboženskou společností osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona a organizačně jí umožnit výuku realizovat. Ke shodnému závěru ostatně dospívá i komentář ke školskému zákonu: „*Přihlásí-li se však k výuce náboženství zákonem stanovený minimální počet žáků školy (tj. alespoň sedm v jednom školním roce), vzniká škole povinnost, aby výuka byla realizována.*“ (Rigel, F., Bahýřlová, L., Kudrová, V., Moravec, O., Puškinová, M.: *Školský zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 79).

Tuto povinnost přitom nemůže podmiňovat svou neochotou či neschopností takovou osobu k výuce získat, stejně jako by ji nemohla podmiňovat svou neschopností zajistit pro výuku vhodný prostor v budově a čas ve výuce. Může se samozřejmě stát, že bude škola ve své snaze získat osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona neúspěšná, ať už z důvodů vůlí neovlivnitelných, či z důvodu neochoty či neschopnosti dané oprávněné církve nebo náboženské společnosti na daném místě takovou osobu zajistit. Mezi církvemi a náboženskými společnostmi, které jsou nositelkami zvláštních práv podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., jistě mohou být i církve a náboženské společnosti, pro které je náročné zabezpečit kvalifikovanou osobu v každé obci, kde by po takové výuce byla poptávka; ze skutkového příběhu vylíčeného před krajským soudem však není zjevné, že by to byl i případ Církve římskokatolické v Kosově Hoře.

Případná faktická nesplnitelnost povinnosti školy zajistit výuku náboženství navíc neznamená, že zaniká právo oněch alespoň sedmi žáků dosáhnout výuky náboženství pro nesplnění podmínky, kterou v § 15 odst. 3 školského zákona vidí krajský soud, jak lze dovodit z odůvodnění jeho rozsudku; i nadále ostatně půjde o zásah do jejich práva,

pokračování

aby jim tato výuka byla školou poskytnuta, ovšem nepůjde o zásah nezákonný, neboť nebude zapříčiněn okolnostmi na straně samotné školy. Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy tato nemožnost zajistit osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona nepředstavuje podmínku vzniku samotného práva žáků na výuku náboženství, jak tvrdí krajský soud, nýbrž toliko liberační důvod pro školu samotnou.

Krajský soud má tedy pouze zčásti pravdu, když tvrdí, že povinností školy není kvalifikovaného učitele zajistit, nýbrž pouze pokusit se o zajištění vyučujícího, a že by bylo namístě vyslovit nezákonný zásah pouze tehdy, pokud by konání či nekonání ředitele školy svědčilo o snaze zmařit výuku nepovinného předmětu náboženství, tedy o zjevné svévoli s cílem zabránit výuce náboženství na škole. Tato konstrukce krajského soudu je chybná a rozporná jak s vnitřní systematikou § 15 školského zákona, tak s výše uvedenými ústavními a mezinárodními garancemi svobody vyznání, které by byly výkladem prosazovaným krajským soudem porušeny. Stěžovateli je tedy třeba přisvědčit, že krajský soud posoudil rozhodnou právní otázku výkladu § 15 školského zákona chybně, a kasační stížnost je tedy důvodná.

Lze shrnout, že pokud je v řízení o nezákonném zásahu prokázáno, že žalovanou je škola zřizovaná státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí a že se alespoň 7 žáků školy přihlásilo v daném školním roce k výuce náboženství církve a náboženské společnosti k tomu oprávněné, pak těmto žákům vzniklo právo, aby jim škola výuku tohoto náboženství zabezpečila. Pokud ji nezabezpečí, půjde o nezákonný zásah, leda by škola prokázala, že ji nemohla zabezpečit z důvodů, které nemohla ovlivnit, buď proto, že byly zcela nezávislé na vůli (například náhlé úmrtí či pracovní neschopnost vyučujícího), nebo že byly způsobeny neochotou nebo nemožností na straně církve nebo náboženské společnosti, která měla osobu splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona zabezpečit.

IV. b)

Aplikace na nyní posuzovaný případ

V nyní posuzovaném případě bylo v řízení před krajským soudem prokázáno, že nenastaly důvody nezávislé na vůli, neboť osoba vyučující náboženství Církve římskokatolické v prvním pololetí školního roku 2012/2013 byla stále ochotna náboženství vyučovat, ostatně byla zároveň i jednou ze žalobkyň následně brojících proti ukončení výuky náboženství ve druhém pololetí. I pokud by z nějakých objektivních důvodů nebylo možné ve spolupráci s touto konkrétní učitelkou pokračovat, pak bylo na žalované, aby vyučujícího včas zajistila, například tím, že by v předstihu požádala Církev římskokatolickou o zabezpečení jiného vyučujícího tohoto náboženství. V řízení před krajským soudem ovšem nebylo prokázáno, že by žalovaná nemohla z nějakých objektivních důvodů pokračovat ve spolupráci s Bc. I. Č., přičemž za takové objektivní důvody lze stěží považovat osobní neshody mezi ní a ředitelkou žalované či neochotu učitelky vystoupit s žáky na vánoční školní besídce. Bylo pouze prokázáno, že s ní ředitelka žalované v posledních týdnech před tím, než jí skončila smlouva o pracovní činnosti, komunikovala, ale že k osobní schůzce nedošlo. I pokud by důvody toho, proč ke schůzce nedošlo, byly spíše na straně učitelky než na straně ředitelky žalované, což

v řízení před krajským soudem nebylo jednoznačně prokázáno a stěžovatel uvádí v kasační stížnosti závažná tvrzení naznačující, že e-mailová komunikace mezi oběma ženami mohla probíhat v jiné časové souslednosti, než tvrdila žalovaná; pak bylo povinností žalované včas zabezpečit jiného vyučujícího, například obrátit se na příslušné orgány Církve římskokatolické a požádat je o určení jiné vhodné osoby splňující požadavky § 15 odst. 3 školského zákona.

„Včas“ přitom jistě neznamená „poté, co byla výuka ukončena“. Je totiž třeba mít na paměti stěžovatelem zmiňovanou skutečnost, že zatímco povinnost školy vyučovat povinné předměty plyne pouze z Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání, tedy z pouhého vnitřního předpisu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, povinnost vyučovat nepovinný předmět náboženství plyne přímo ze školského zákona, který je v tomto ohledu zákonem promítnutím výše uvedených ústavních a mezinárodních lidsko-právních garancí. Pokud by se blížila ke svému plánovanému vypršení smlouva s učitelem angličtiny či matematiky, je jistě pravděpodobné, že by ředitel školy postupoval tak, aby si byl v předstihu jist, že bude moci spolupracovat s tímto učitelem, nebo by začal shánět jiného učitele v dostatečném předstihu, nikoli až poté, co dosavadní učitel odejde. Ve vztahu k učiteli náboženství je úkolem ředitele školy postupovat s přinejmenším stejnou péčí. Z ústavně garantované svobody náboženského vyznání totiž plyne svoboda účasti žáků na výuce tohoto nepovinného předmětu, ale také povinnost školy jim tuto výuku zabezpečit.

IV. c)

Důsledky pro rozsah prováděného dokazování

Nesprávné posouzení právní otázky výkladu § 15 školského zákona krajským soudem tak nutně vedlo i k nesprávně prováděnému dokazování, a tedy k vadě řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Za situace, kdy bylo v řízení prokázáno, že byly v daném školním roce splněny všechny podmínky § 15 odst. 1 a 2 školského zákona, tak jak je výše vymezil zdejší soud, neměl se krajský soud spokojit pouze s tím, aby žalovaná prokázala, že její ředitelka vyvinula aspoň nějakou snahu o zajištění kvalifikovaného vyučujícího. Naopak měl dokazováním zjistit nejen, zda zde byly objektivní důvody pro neprodloužení smlouvy s Bc. I. Č. či zda se žalovaná pokusila s ní smlouvu prodloužit, ale zejména, zda se ředitelka žalované včas obrátila na příslušné orgány Církve římskokatolické se žádostí o doporučení jiné osoby splňující podmínky § 15 odst. 3 školského zákona a jak tyto příslušné orgány reagovaly. Jedině tak je možno zjistit, zda skutečnost, že výuka náboženství v druhém pololetí školního roku 2012/2013 na žalované základní škole neprobíhala, byla důsledkem neochoty či neschopnosti orgánů Církve římskokatolické vyučujícího včas doporučit, nebo zda šlo o nezákonný zásah ze strany žalované. Tím, že krajský soud dokazování v tomto ohledu neprováděl, tedy nedal ani žalobcům, ani samotným orgánům Církve římskokatolické možnost se k této otázce vyjádřit, a neprovedl ani navrhovaný výslech bývalé ředitelky žalované, Mgr. P. P., zatížil své rozhodování také vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Kasační stížnost je tedy důvodná jak ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tak ve smyslu jeho písmene d). V dalším řízení bude úkolem krajského soudu vyjít z výše

pokračování

provedeného výkladu § 15 školského zákona a v návaznosti na to provést dokazování způsobem, který umožní zjistit nejen to, zda byly splněny podmínky pro vyučování náboženství vyplývající z § 15 školského zákona, ale také zda musela být výuka náboženství ukončena z důvodů nezávislých na vůli a aktivitě žalované.

IV. d)

Procesní postavení Arcibiskupství pražského

Nejvyššímu správnímu soudu, jako soudu výhradně kasačnímu, přitom nepřísluší, aby zmíněné dokazování prováděl sám, tedy aby dokazoval skutečnosti, které uvádělo Arcibiskupství pražské ve svém vyjádření. Žalovaná má pravdu, že v s. ř. s. dosud není formálně zakotven institut stanoviska *amici curiae* (byť například Ústavní soud je používá, jak ukazuje jeho využití v nález ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Na straně druhé by soudu nic nebránilo k vyjádření *amici curiae* přihlídnout, pokud by se omezovalo pouze na vyjádření právního názoru; naopak skutková tvrzení, která jsou v jeho vyjádření uvedena, by bylo namístě provést leda jako listinný důkaz.

Nelze ovšem přehlédnout ani skutečnost, že výuka náboženství je v § 15 školského zákona zakotvena jako veřejné subjektivní právo žáků, do něhož může být zasazeno rozhodnutím ředitele školy. V § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, je ovšem zároveň zakotvena jako zvláštní právo samotných církví a náboženských společností. Jinak řečeno, povinnosti školy umožnit vyučování náboženství odpovídá právo žáků být v něm vyučováni a zvláštní právo církví a náboženských společností náboženství ve státních školách vyučovat.

Vzhledem k tomu, že tvrzeným nezákonným zásahem byla dotčena jak práva žáků, tak práva Církve římskokatolické, je nutno pokládat její místně příslušnou organizační část mající právní osobnost, tedy Arcibiskupství pražské, jehož statutární orgán vydává také pověření k výuce římskokatolického náboženství podle § 15 odst. 3 školského zákona, nejen za osobu, jejíhož zástupce bylo z výše uvedených důvodů vhodné vyslechnout v rámci dokazování, ale zejména za subjekt přicházející do úvahy jako osoba zúčastněná na řízení. Mohlo totiž být tvrzeným nezákonným zásahem přímo dotčeno ve svých právech a povinnostech, jak je zjevné z předchozích odstavců. Ani v řízení o ochraně před nezákonným zásahem přitom není vyloučena účast osob zúčastněných na řízení dle § 34 s. ř. s., jak konstatoval zdejší soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2015, č. j. 9 Ads 179/2015 – 137, bod 28–32.

V novém řízení proto bude namístě, aby krajský soud vyrozuměl Arcibiskupství pražské postupem podle § 34 odst. 2 s. ř. s. o probíhajícím řízení a vyzval je, aby oznámilo, zda v řízení bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

IV. e) Výše a vyměření soudního poplatku

Důvodná je i stěžovatelova námitka týkající se uložení zaplacení soudního poplatku. Nebylo sice chybou, že byl soudní poplatek vyměřen podle počtu žalobců. Stěžovatel ostatně sám uvádí, že si je vědom znění § 33 odst. 8 s. ř. s., podle něhož *„[p]odá-li více osob společný návrh, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu.“* Je si tedy patrně vědom i toho, že ze samostatnosti jednání vyplývá i povinnost každého ze žalobců zaplatit soudní poplatek, což potvrdil opakovaně i zdejší soud, a to například v rozsudku ze dne 14. 5. 2014, č. j. 7 As 56/2014 – 30. Z tohoto rozsudku ovšem plyne nejen to, že krajský soud nepochybil, když výši soudního poplatku určil podle počtu žalobců, ale také to, že pochybil, když jim uložil, aby jej zaplatili „společně a nerozdílně“. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona o soudních poplatcích je totiž ve věcech správního soudnictví poplatníkem poplatku ten, kdo podal žalobu nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení. Je sice také pravdou, že podle § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích, vznikne-li více poplatníkům povinnost zaplatit poplatek, platí jej společně a nerozdílně, ovšem v právě uvedeném rozsudku zdejší soud striktně omezil situace, kdy by bylo namístě takto postupovat i ve správním soudnictví: *„Předpokladem vzniku společné poplatkové povinnosti dle ust. § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích je existence nerozlučného společenství žalobců, neboť pouze v takovém případě lze hovořit o jediné poplatkové povinnosti více poplatníků. O nerozlučné společenství účastníků jde tam, kde podle ustanovení hmotného práva je právo nebo povinnost, o něž v řízení jde, nedílné povahy. V důsledku toho lze žalobě vyhovět pouze v případě, že na straně žalující vystupují všechny osoby, jimž svědčí právo nedílné povahy, respektive že na straně žalované vystupují všechny osoby, jimž svědčí povinnost nedílné povahy. Pokud by tedy v nyní projednávané věci skutečně šlo o právo či povinnost nedílné povahy, které svědčí všem spoluvlastníkům dotčené nemovitosti, museli by žalobu podat všichni spoluvlastníci. (...) Jak vyplývá z ust. § 33 odst. 8 s. ř. s., v řízení před správními soudy tvoří více žalobců vždy samostatné společenství účastníků. Z tohoto pravidla neexistují žádné zákonné výjimky a ani s přihlédnutím k povaze předmětu nyní projednávané věci není dán žádný důvod, proč by tomu zde mělo být jinak. (...) Každý ze žalobců je v takovém případě sám poplatníkem ve vztahu ke své žalobě. Není vůbec rozhodné, zda je více žalob obsaženo v jediné či více listinách. I v případě, že žaloba žalobců tvořících samostatné společenství účastníků je podána na jediné listině a každý ze žalobců tak uplatňuje tytéž námitky, sdílí každá žaloba samostatný osud. V první řadě může být žaloba některých žalobců věcně projednána, zatímco žaloba jiných žalobců vyústí v jiné procesní rozhodnutí (například zastavení řízení či odmítnutí žaloby). Kromě toho může být věcná legitimace jednotlivých žalobců tvořících samostatné společenství účastníků různá. V takovém případě může být žalobě některých žalobců vyhověno, zatímco žaloby ostatních žalobců budou zamítnuty. Koncepce aktivního společenství účastníků ve správním soudnictví (výlučně jako samostatného) eliminuje výše popsané závažné důsledky plynoucí z aktivního nerozlučného společenství účastníků. (...) S ohledem na ust. § 33 odst. 8 s. ř. s. je tedy aplikace ust. § 2 odst. 8 zákona o soudních poplatcích vyloučena, a každému ze žalobců tak podáním žaloby vznikla na základě ust. § 2 odst. 2 písm. a) zákona o soudních poplatcích poplatková povinnost.“*

V nyní posuzovaném případě šlo o společnou žalobu čtrnácti žalobců, kteří hned při podání žaloby zaplatili kolkem částku 3000 Kč. Usnesením ze dne 14. 6. 2013,

pokračování

č. j. 46 A 26/2013 – 77, vyzval krajský soud s poukazem na položku 18 bod 2 písm. a) Sazebníku soudních poplatků šest ze žalobců, aby zaplatili společně a nerozdílně 900 Kč, což učinili. Nakonec pak výrokem III rozsudku napadeného nyní posuzovanou kasační stížností žalobcům uložil, aby doplatili společně a nerozdílně na soudním poplatku za podání žaloby částku 38 100 Kč, což odůvodnil v posledním odstavci rozsudku tím, že soudní poplatek za podání žaloby činí podle zákona o soudních poplatcích, položka 18, bod 2, písm. d) Sazebníku soudních poplatků částku 2000 Kč u jednoho žalobce, a dodal, že „[d]o částky 42.000,-Kč zbývá tedy žalobcům doplatit na soudním poplatku částku 38.100,-Kč.“

Z toho je zjevné, že krajský soud udělal v první řadě početní chybu. Nakonec v rozsudku správně určil, že v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem činí soudní poplatek 2000 Kč u každého žalobce; to ovšem při počtu 14 žalobců znamená částku 28 000 Kč, takže za situace, kdy již uhradili 3900 Kč, představoval jejich nedoplatek 24 100 Kč, nikoli 38 100 Kč, což je částka, která by odpovídala poplatku 3000 Kč u každého žalobce. Krom toho, že krajský soud pochybil při určení výše soudního poplatku, pochybil i v tom, že jej žalobcům uložil doplatit „společně a nerozdílně“, což u žalob ve správním soudnictví není zásadně možné, jak plyne z výše citovaného rozsudku č. j. 7 As 56/2014 – 30.

Naopak postup krajského soudu, který určil a žalobcům sdělil (chybnou) výši soudního poplatku až ve výroku III rozsudku ve věci samé, je sice nestandardní, ovšem zákon o soudních poplatcích jej umožňuje. Soudní poplatek je totiž podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona o soudních poplatcích ve vazbě na jeho § 7 odst. 1 splatný dnem podání žaloby. Je pravda, že z § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích plyne, že „[n]ebyl-li poplatek za řízení splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti zaplacen, soud vyzve poplatníka k jeho zaplacení ve lhůtě, kterou mu určí; po marném uplynutí této lhůty soud řízení zastaví.“ Smyslem citovaného ustanovení ovšem je, aby řízení o žalobě nebylo zastaveno pro nezaplacení soudního poplatku, respektive pro jeho zaplacení v nesprávné výši, bez toho, aby byli žalobci nejprve poučeni o správné výši soudního poplatku a dostali možnost jej v náhradní lhůtě uhradit; naopak není jeho smyslem pravý opak, tedy dát žalobcům „šanci“ vyvolat zastavení řízení, pokud je soudní poplatek vyšší, než se domnívali při podání žaloby. Právě proto nabízí zákon o soudních poplatcích alternativu, kterou použil krajský soud i v nyní posuzovaném případě, totiž uložit soudní poplatek až v rozhodnutí o věci samé. Zákon o soudních poplatcích totiž v § 9 odst. 4 písm. a) stanoví, že „[p]ro nezaplacení poplatku soud řízení nezastaví, začal-li již jednat o věci samé, (...)“, k čemuž v první větě odstavce 6 dodává: „V případech uvedených v odstavci 4 rozhoduje soud o uložení povinnosti zaplatit poplatek spolu s rozhodnutím, jímž se řízení končí.“

Takový postup je sice výjimečný a Nejvyšší správní soud chápe, že v nyní posuzovaném případě byl pro žalobce do určité míry překvapivý, neboť si při určování procesní taktiky a podávání žaloby neuvědomili (ostatně stejně jako později krajský soud) správnou výši soudního poplatku, která byla nutným důsledkem podání žaloby několika dětmi, jichž se zrušení výuky náboženství dotklo, a také jejich rodiči; nejde ovšem o postup rozporný se zákonem (shodně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, č. j. 2 Afs 1/2015 – 49, publ. pod č. 3245/2015 Sb. NSS, bod 34; a ze dne 29. 8. 2013, č. j. 8 As 65/2012 – 122, bod 21). Při výkladu zákona o soudních poplatcích je

třeba zvolit takový výklad, který v první řadě naplňuje právo na přístup k soudu, jak je z článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dovodil ve vztahu k soudním poplatkům Evropský soud pro lidská práva například v rozsudku ze dne 19. 6. 2001 ve věci Kreuz proti Polsku, stížnost č. 28249/95. Krajským soudem zvolený výklad nezabránil žalobcům v přístupu k soudu, tedy k rozhodnutí ve věci samé; naopak jim umožnil dosáhnout rozhodnutí ve věci samé i přesto, že nezaplatili soudní poplatek v dostatečné výši.

Poukazuje-li přitom stěžovatel na právní názor vyjádřený v nálezů Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 664/03, je třeba připomenout, že se uvedený nálezu netýkal uložení soudního poplatku více žalobcům, nýbrž naopak jedinému žalobci v několika desítkách identických rozhodnutí, proti nimž brojil jedinou žalobou. Navíc byl zde vyjádřený právní názor překonán pozdější právní úpravou, když nynější znění § 6 odst. 9 zákona o soudních poplatcích výslovně stanoví, že *„[j]e-li ve věcech správního soudnictví podána žaloba proti více rozhodnutím, je každé napadené rozhodnutí samostatným základem poplatku; to platí obdobně pro návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.“*

To však nic nemění na tom, že krajský soud chybně určil výši soudního poplatku a chybně jej uložil žalobcům zaplatit společně a nerozdílně.

IV. f) Námítka nesprávného označení žalované

Co se naopak týče stěžovatelovy námítky, že je rozsudek nesrozumitelný, neboť není poznat, proti komu směřuje, je tato námitka nedůvodná. Žalobci označili v žalobě žalovanou jako „Základní škola, Kosova Hora, okres Příbram, se sídlem Kosova Hora 85, PSČ 262 91, IČ: 75030471“, tedy přesně v souladu s Rejstříkem škol a školských zařízení. V záhlaví rozsudku krajského soudu je žalovaná označena jako „Základní škola Kosova Hora, se sídlem Kosova Hora 85, 262 91 Kosova Hora“. Žalované je tak možno v tomto bodě přitakat, že přesné označení provedené v žalobě a nepřesné označení provedené krajským soudem se liší pouze v čárce mezi slovy, která je v názvu školy uvedena na poněkud atypickém místě. Jde tedy skutečně pouze o písařskou chybu. Není zjevné, jak by tato chybějící čárka mohla vyvolat zaměnitelnost s jinou školou, a tudíž nemohla mít skutečný vliv na jednoznačnost určení subjektu žalované. Tato poslední námitka je tedy nedůvodná.

V. Závěr

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou. Proto přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 1 věta první a odst. 4 s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu