



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Střední odborná škola sociální, o. p. s.**, se sídlem Křižíkova 4, Praha 8, zastoupené Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Burešova 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 5, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 31. 7. 2018, č. j. MSMT-20792/2018, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2019, č. j. 14 A 197/2018 – 80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3 400 Kč k rukám její zástupkyně advokátky Mgr. Zuzany Candiglioty, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž bylo zrušeno rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 31. 7. 2018, č. j. MSMT-20792/2018, a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím ministr dílčím způsobem změnil rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14. 5. 2018, č. j. MSMT-21203/2017-15, ve zbytku však rozklad zamítl. Rozhodnutím ministerstva bylo rozhodnuto o výmazu střední školy, jejíž činnost vykonává žalobkyně, z rejstříku škol a

školských zařízení (dále jen „rejstřík“) podle § 150 odst. 1 písm. c) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

[2] Při posouzení věci vycházel městský soud z toho, že Česká školní inspekce (dále jen „inspekce“) vykonala ve dnech 4. – 7. 4. 2017 inspekční činnost ve střední škole, jejíž činnost vykonává žalobkyně, přičemž zjistila závažné nedostatky, které shrnula v protokolu o kontrole ze dne 16. 5. 2017 a v inspekční zprávě z téhož dne. Inspekce mj. konstatovala, že počet žáků denní formy vzdělávání oboru Sociální činnost je dlouhodobě nízký, denní forma nástavbového studia oboru Zdravotnický asistent nebyla realizována a od roku 2013 se snižuje úspěšnost žáků ve společné části maturitní zkoušky. Dne 31. 7. 2017 podal ústřední školní inspektor podle § 175 odst. 2 školského zákona žalovanému návrh na výmaz školy z rejstříku, v němž shrnul nedostatky zjištěné v rámci inspekčního šetření a zdůraznil, že tyto závažné nedostatky byly zjištěny již při předchozí inspekční činnosti v roce 2014. Dne 1. 8. 2017 zahájil žalovaný řízení o výmazu školy z rejstříku. Jako podklad pro vydání rozhodnutí si žalovaný opatřil od Centra pro zjišťování výsledků vzdělávání data o úspěšnosti žáků školy u maturitní zkoušky za roky 2013 až 2017, z nichž vyplývá, že hrubá neúspěšnost žáků u společné části maturitní zkoušky se průběžně zhoršovala, až v roce 2016 dosáhla míry 91,7 %, v roce 2017 pak došlo ke zlepšení na 76 %.

[3] Městský soud nejprve posoudil ústavněprávní souvislosti rozhodnutí o výmazu školy z rejstříku. Dospěl k závěru, že je povinností státních orgánů přihlížet ke skutečnosti, že fungování soukromých škol vychází z ústavněprávního základu, který tvoří čl. 33 odst. 3 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Státní orgány nesmí postupovat bez zřetele k podstatě zde uvedených práv, tedy práva nestátní školy poskytovat vzdělání a podnikat. To platí zejména v případě, kdy žalovaný přistupuje k výmazu školy z rejstříku, tedy *de facto* k jejímu zrušení, neboť jde o nejzávažnější zásah do těchto práv.

[4] Městský soud dále dovodil, že pokud chce určitý subjekt (soukromý i veřejnoprávní) poskytovat středoškolské vzdělávání jako veřejnou službu, musí tak činit v souladu s tímto cílem a potažmo se školským zákonem. Mezi základní zákonné povinnosti náleží poskytování vzdělání v náležité kvalitě. Podle § 1 odst. 1 písm. g) školského zákona je vzdělávání založeno na zásadě hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených školským zákonem a vzdělávacími programy. Z této zásady plyne požadavek, aby škola zajistila, že účastníci vzdělávání budou vzdělávání za účelem naplnění cílů vzdělávání daných rámcovým vzdělávacím programem, kterému současně musejí odpovídat i obsah a požadavky kladené na ně při závěrečné zkoušce.

[5] Městský soud poukázal na to, že inspekce, která kontroluje úroveň vzdělávání, má jen omezené možnosti pro nápravu zjištěných nedostatků, neboť náprava je svěřena především školám samotným, respektive jejich zřizovatelům. Jediným nástrojem, jímž inspekce reálně disponuje, je podání návrhu na výmaz školy z rejstříku. Je pak věcí žalovaného, jenž vede správní řízení o výmazu školy z rejstříku, aby v rámci správního uvážení rozhodl, zda je dán některý z důvodů pro výmaz školy, školského zařízení nebo

pokračování

jednotlivého oboru vzdělání z rejstříku podle § 150 odst. 1 školského zákona. Tímto závažným nedostatkem může být podle městského soudu také neposkytování řádné úrovně vzdělávání. V případě střední školy poskytující střední vzdělání s maturitní zkouškou může být indikativním ukazatelem neposkytování řádného vzdělávání též flagrantní neúspěšnost žáků při absolvování maturitní zkoušky, jejímž účelem je dle § 73 školského zákona ověřit, jak žáci dosáhli cílů vzdělávání stanovených rámcovým a školním vzdělávacím programem. Pokud žáci zjevně nejsou schopni tento účel maturitní zkoušky naplnit, je přirozenou otázkou, zda daná škola poskytuje alespoň minimální úroveň vzdělávání, která je po střední škole poskytující střední vzdělání s maturitní zkouškou vyžadována. Pokud není škola schopna své žáky připravit k maturitní zkoušce, selhává ve svém hlavním účelu. Není v zájmu státu, jenž je garantem úrovně vzdělávání, aby mohla škola nadále vzdělávání poskytovat. Úspěšnost studentů u maturitní zkoušky je sice podle městského soudu možným indikátorem nedostatečné kvality vzdělávání, úroveň vzdělávání ovšem musí být hodnocena v širších souvislostech. O neadekvátní úrovni vzdělávání může mnohdy více vypovídat průběh a okolnosti poskytovaného vzdělávání (včetně jeho materiálního či personálního zabezpečení) než izolované hodnocení matematických statistik úspěchu žáků u maturitní zkoušky. Závěr o nedostatečné úrovni vzdělávání musí být založen na komplexní úvaze zohledňující různé skutečnosti, nemůže vycházet z exaktního kritéria neúspěšnosti žáků školy u maturitní zkoušky, jak proponuje žalobkyně, neboť je potřeba ponechat žalovanému prostor pro správní uvážení, jenž umožní zohlednit všechny okolnosti případu.

[6] Městský soud na základě obsahu správního spisu a doplnění dokazování při jednání dospěl k závěru, že kvalita vzdělávání na škole nedosahovala potřebné úrovně, na což upozorňovaly inspekční zprávy z roku 2014 i 2017. Důsledkem toho patrně byla nízká úspěšnost žáků u maturitní zkoušky. Tyto skutečnosti by ve svém souhrnu svědčily o nenaplňování základního účelu vzdělávání poskytovaného danou školou, a tedy by potvrzovaly adekvátnost postupu žalovaného, tj. výmazu školy z rejstříku. Ze školského zákona neplyne, že by škola musela být ve zprávě z inspekčního šetření upozorněna na možnost podání návrhu na její výmaz z rejstříku. Opakovaná upozornění žalobkyně ze strany inspekce na nedostatky ve vzdělávání vylučují, že by napadené rozhodnutí bylo pro žalobkyni nepředvídatelné. Žalobkyně musela být srozuměna s tím, že z důvodu neplnění účelu poskytovaného vzdělávání by mohlo být přistoupeno k jejímu výmazu z rejstříku.

[7] Přes výše uvedené městský soud shledal, že rozhodnutí o výmazu z rejstříku s ohledem na závažnost jeho dopadů neobstojí, neboť žalovaný ani ministr ve svých rozhodnutích nehodnotili přiměřenost zásahu do práv žalobkyně. Neobstojí tvrzení ministra obsažené v jeho rozhodnutí, že nemohl jakkoliv zohlednit tvrdost zákona, neboť ji měl zohlednit při hodnocení, zda je zásah přiměřený, respektive odpovídá limitům omezování základních práv stanoveným v čl. 4 odst. 4 Listiny a obecným východiskům práva zaručeného v čl. 33 odst. 3 Listiny. Správní orgány tak měly pečlivě vážit nejen splnění zákonných podmínek pro výmaz školy z rejstříku, ale též zohlednit soulad rozhodnutí se základními právy upravenými v čl. 26 odst. 1 a čl. 33 odst. 3 Listiny. Důsledkem napadeného rozhodnutí je úplné zamezení žalobkyni v možnosti podnikat v dané oblasti, tedy nejedná se o otázku regulace podmínek podnikání, nýbrž zabránění v podnikání. Jedná se o porušení negativního závazku státu nezasahovat do tohoto práva.

Proto bylo třeba posoudit soulad výmazu školy z rejstříku s právy upravenými v čl. 26 odst. 1 a čl. 33 odst. 3 Listiny testem proporcionality. Správní orgány se měly podrobněji zabývat otázkou, zda je respektována přiměřená rovnováha mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce, zda je zásah způsobilý dosáhnout sledovaného cíle, zda je k tomu vhodný, zda je potřebný a zda je přiměřený. Naplnění jednotlivých parametrů měly správní orgány odůvodnit. Správní orgány tak ani v jednom z rozhodnutí neučinily, rozhodnutí jsou proto nepřezkoumatelná.

[8] Městský soud dále považuje za problematické, že správní orgány vztáhly důvody svého rozhodnutí výhradně k neúspěšnosti žáků u společné části maturitní zkoušky a nezohlednily celkové údaje o úrovni poskytovaného vzdělávání. Neúspěšnost žáků u maturitní zkoušky je pouze indikátorem, nikoliv důkazem nedostatečné kvality vzdělávání. Až při posouzení a uvedení konkrétních nedostatků poskytovaného vzdělávání (včetně přihlédnutí k tomu, zda jsou napravovány) by správní orgány mohly dospět k jednoznačnému závěru, zda je dán důvod k výmazu školy z rejstříku. Extrémní míra neúspěšnosti žáků školy u maturitní zkoušky a dlouhodobost tohoto trendu vypovídají podle městského soudu o systémovém selhání dané školy, nelze však odhlížet od zjišťování příčin této neúspěšnosti. Pouze pak by bylo možné jednoznačně popsat důvody pro výmaz školy z rejstříku, respektive dovodit, proč poskytované vzdělávání nedosahuje potřebné úrovně, v důsledku čehož je třeba přistoupit k nejrazantnějšímu kroku. Žalovaný si ve svém rozhodnutí částečně protiřečí, uvádí-li, že konkrétní příčiny selhání školy jsou předmětem inspekční činnosti inspekce, a současně konstatuje, že inspekce nedisponuje žádnými zásadními oprávněními ve vztahu k nápravě zjištěných pochybení. Za této situace musí podle městského soudu žalovaný přihlédnout i ke konkrétním příčinám problematické úrovně vzdělávání a na jejich základě posoudit důvodnost návrhu ústředního školního inspektora. Městský soud nemohl přihlédnout k dalším důvodům výmazu školy z rejstříku, které žalovaný uvedl až ve vyjádření k žalobě.

[9] Městský soud vyhodnotil způsob, jímž správní orgány pracovaly s údaji o neúspěšnosti žáků školy u maturitní zkoušky, jako zásadní pochybení. Za situace, kdy správní orgány přistoupily k výmazu školy *de facto* na základě statistiky úspěšnosti žáků u maturitní zkoušky, bylo nezbytné, aby řádně posoudily význam jednotlivých statistických údajů, respektive maximálně přesně stanovily míru neúspěšnosti žáků u společné části maturitní zkoušky. Žalovaný nijak neodůvodnil, proč vyšel z údajů o hrubé neúspěšnosti žáků, která zahrnuje i žáky přihlášené k maturitní zkoušce, kteří však některou z jejích částí vůbec nekonali, např. z důvodu, že nebyli k maturitní zkoušce školou vůbec připuštěni, nebo ze zdravotních důvodů. Nepřipuštění žáků k maturitní zkoušce může svědčit o tom, že škola je schopna rozlišit nízkou úroveň vzdělání některých žáků. Skutečnost, že někteří žáci nebyli připuštěni k maturitní zkoušce, není pro žalobkyni nikterak pozitivní, lze ji zohlednit při hodnocení kvality poskytovaného vzdělávání, nikoliv však při striktním hodnocení kvality školy dle úspěšnosti žáků u společné části maturitní zkoušky. Správní orgány se rovněž nezabývaly tím, do jaké míry žáci, kteří neuspěli u prvního pokusu o složení maturitní zkoušky, byli úspěšní při opakování této zkoušky. Při závěrech učiněných žalovaným by bylo vhodnější (a více odpovídalo razantnosti zásahu), pokud by byla zohledněna neúspěšnost žáků z hlediska celkové jejich neschopnosti uspět u maturitní zkoušky, tedy též v opravných termínech.

pokračování

[10] Městský soud neshledal důvodnou námitku žalobkyně, že jí nelze přičítat k tíži neúspěšnost žáků u maturitní zkoušky. Odmítl rovněž argument, že žalovaný mohl přijmout mírnější opatření, které by odráželo nízkou úroveň poskytovaného vzdělávání. Snížení výše dotace poskytované žalobkyni není v možnostech žalovaného ani inspekce, ty k tomu mohou dát pouze podnět krajskému úřadu, jenž uzavírá se školou smlouvu o poskytování dotace. I krajský úřad ovšem může při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace (či při odstoupení od ní) zohlednit úroveň poskytovaného vzdělávání jen omezeně, neboť zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále jen „zákon o poskytování dotací“), stanoví jednoznačná pravidla pro určení výše přidělované dotace, přičemž kritérium kvality vzdělávání se použije jen při zvýšení dotace dle § 5 odst. 3 písm. b) tohoto zákona. Podle městského soudu tak nelze podnět krajskému úřadu považovat za účinný prostředek ochrany proti poskytování nekvalitního vzdělávání, proto není možné po žalovaném požadovat, aby před výmazem školy z rejstříku využil tento postup jako mírnější opatření. Tím spíše není důvodu takto postupovat, jde-li o velmi závažné nedostatky.

[11] Městský soud nepřisvědčil žalobkyni ani v tom, že by napadené rozhodnutí bylo odrazem politicko-ideologického boje proti soukromému školství, neboť rozhodnutí je postaveno na zákonných důvodech a ani z jeho odůvodnění nelze dovodit, že by bylo založeno na politických či ideologických důvodech. Městský soud neshledal v postupu správních orgánů ani žádnou diskriminaci, neboť rozhodnutí se opírají čistě o skutečnosti vztahující se k výsledkům studia na dané škole, právní úvahy správních orgánů nenesou znaky svévole. Nadto je třeba zohlednit, že vůči soukromým školám nelze využít některé z dalších postupů, které jsou přípustné vůči veřejným školám, např. odvolat ředitele školy.

[12] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel namítá, že městský soud vytváří sofistikovanou, ovšem neobhajitelnou právní konstrukci, podle níž může sice dojít k výmazu školy z rejstříku jen v mimořádném případě, pokud tím ovšem nebude popřeno právo právnické osoby vykonávající činnost dané školy na podnikání. Současně nestačí, aby stěžovatel prokázal, že došlo k naplnění skutkové podstaty odůvodňující výmaz školy z rejstříku, ale je nutné obhájit příčiny, které k tomuto stavu vedly. Argumentace městského soudu je postavena na nesprávném východisku, že stěžovatel v případě rozhodování dle § 150 odst. 1 školského zákona vykonává diskreční pravomoc, tedy s ohledem na zjištěné okolnosti případu vybírá, s přihlédnutím k zásadám správního řízení a principům právního řádu (zákazu libovůle, rovnosti, zákazu diskriminace, proporcionality atd.), z více možných řešení to nejvhodnější. Ve skutečnosti ovšem toto ustanovení stěžovateli žádnou volnost nedává. Správní uvážení lze použít pouze v těch případech, kdy toto oprávnění zákon správnímu orgánu přiznává, což plyne z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Ustanovení § 150 odst. 1 školského zákona užívá neurčitých právních pojmů, které sice poskytují správnímu orgánu určitou volnost, nikoliv však v úvaze, zda užije právní následek předvídaný právní normou.

[14] Stěžovatel v prvostupňovém rozhodnutí vyložil, že u střední školy s maturitní zkouškou je podle § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona cílem vzdělávání, jehož nenaplnění lze podřadit pod hypotézu § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona, úspěšné složení maturitní zkoušky žáky školy. Z rozhodnutí je patrné, proč na základě zjištěného skutkového stavu musel přistoupit k výmazu školy z rejstříku, tedy kvůli vysoké hrubé neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky. Žalobkyně sama v zápisu z jednání ze dne 14. 11. 2014, jenž je součástí správního spisu, uvedla, že školní neúspěšnost svých žáků systematicky neřeší. Stěžovatel se domnívá, že prvostupňové rozhodnutí obsahuje všechny nezbytné úvahy, rovněž ministr se vypořádal s námitkami obsaženými v rozkladu.

[15] V prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že v případě soukromé školy neexistuje kromě výmazu školy z rejstříku jiný nástroj řešení nečinnosti školy nebo nápravy závažných nedostatků v její činnosti. Nelze proto po něm požadovat, aby vysvětlil, proč přistoupil k „nejrazantnějšímu“ kroku, neboť zákon jiný krok nezná. K výmazu navíc přistoupil až v roce 2017, tedy dal žalobkyni prostor neuspokojivé výsledky zlepšit. Žalobkyně ovšem výrazné zlepšení neprokázala, ani za tím účelem prokazatelně nepřijala žádná opatření.

[16] K ústavněprávní argumentaci městského soudu stěžovatel uvádí, že právo zřizovat nestátní školy nelze jednoduše spojovat s právem na podnikání. Jedná se o různá práva, které spojuje to, že konkrétní obsah a rozsah jim dává až zákonodárce skrze zákon. Stěžovatel odkázal k právu na podnikání na nález Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, a k právu zřizovat jiné než státní školy na usnesení téhož soudu ze dne 16. 10. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1906/18. Z ničeho nelze dovodit základní právo na podnikání zrovna v oblasti středního školství. Městský soud navíc pominul, že žalobkyně je obecně prospěšnou společností, tedy právnickou osobou, která poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek a její výsledek hospodaření nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů jejích orgánů nebo zaměstnanců a musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb, pro něž byla společnost založena (§ 2 odst. 1 zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve spojení s § 3050 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Jestliže se lze práva zřizovat jinou školu než státní a vyučovat na ní domáhat s ohledem na čl. 41 odst. 1 Listiny jen v mezích školského zákona, je třeba postupovat právě podle školského zákona. Z nejširšího pohledu je vzdělání veřejným statkem a důraz na kvalitu a náležitou úroveň vzdělávání je veřejným zájmem, který chrání školský zákon. Školský zákon záměrně opomíjí právo na podnikání, naopak akcentuje veřejný zájem na kvalitě vzdělávání. Stěžovatel přitom v prvostupňovém rozhodnutí poukázal na to, že vzdělávání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou, což plyne z § 2 odst. 3 tohoto zákona.

[17] Stěžovatel si je vědom toho, že výmazem školy z rejstříku může dojít k zásahu do práva žalobkyně na podnikání (tedy s výhradou toho, že jde o obecně prospěšnou společnost), ovšem § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona neobsahuje žádný korektiv. Zohledněním práva právnické osoby vykonávající činnost školy na podnikání by musel stěžovatel rezignovat na svoji primární povinnost hlídat náležitou úroveň vzdělávání. Jinak by se žáci školy stali rukojmími právnické osoby vykonávající činnost školy ve jménu práva na podnikání.

pokračování

[18] Stěžovatel namítá, že test proporcionality, který městský soud požaduje provést, slouží k abstraktní kontrole právní normy. S ohledem na dělbu moci nelze požadovat, aby kontrolu ústavnosti prováděl správní orgán. Městský soud sám dospěl k závěru, že aplikovaná právní úprava není protiústavní, ovšem uložil stěžovateli, aby provedl ústavní kontrolu zákonné úpravy testem proporcionality. Ze skutečnosti, že Ústavní soud provádí test proporcionality i v řízení o ústavní stížnosti, nelze dovozovat, že správní orgán musí při rozhodování podle zákona proaktivně činit takový test. Žalobkyně ve správním řízení neuplatnila žádnou námitku týkající se protiústavnosti zákona, která by založila stěžovateli povinnost ji vypořádat. Provedení testu proporcionality z jeho strany postrádá význam, neboť pokud by nesměl provést výmaz školy z důvodu, že tím zasáhne do esenciálního obsahu základního práva na podnikání, nesměl by nikdy ze školského rejstříku vymazat poslední školu jakékoliv právnické osoby.

[19] Za nesrozumitelný, eventuálně nesprávný, považuje dílčí závěr městského soudu, že zákonodárce s ohledem na razantnost zásahu v podobě výmazu školy z rejstříku do práva na podnikání a práva nestátní školy poskytovat vzdělávání upravit specifický postup správního řízení, podle nějž závažnost zjištěných pochybení musí zhodnotit nejprve ústřední školní inspektor a následně ministerstvo. Tak tomu ovšem podle stěžovatele není, neboť ačkoliv lze školu vymazat z rejstříku jen na návrh ústředního školního inspektora, není nezbytným předpokladem pro provedení výmazu posouzení věci ústředním školním inspektorem. Podstatné vždy je, zda shledá naplnění některého důvodu pro výmaz školy z rejstříku stěžovatel ve správním řízení. V daném případě se ústřední školní inspektor se stěžovatelem shodli, že dlouhodobá vysoká míra neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky je důvodem pro výmaz školy z rejstříku.

[20] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že pochybil tím, že vyšel pouze z tzv. hrubé neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky. Považuje za podstatné, že míra neúspěšnosti žáků u společné části maturitní zkoušky svědčí o tom, že žalobkyně nedosahuje obecného cíle vzdělávání dle § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona, respektive neposkytuje vzdělávání v souladu s jeho cílem. U středního vzdělání s maturitní zkouškou je totiž cílem vzdělávání právě úspěšné vykonání maturitní zkoušky, což stěžovatel v prvostupňovém rozhodnutí adekvátně odůvodnil. Podle stěžovatele není rozhodné, z jakého důvodu jsou žáci žalobkyně u maturitní zkoušky neúspěšní. Z hlediska dosahování cíle vzdělávání není vůbec relevantní, zda se žák k maturitní zkoušce nedostavil, nebo sice dostavil, ale vykonal ji neúspěšně. Výsledek je obdobný. Je to jen stěžovatel, kdo je oprávněn v konkrétním případě určit hranici, od které lze odvozovat závěr o nenaplnění cílů vzdělávání představovaných neúspěšnostmi žáků u maturitní zkoušky. Soud nemůže tuto hranici nalézat sám. Žalobkyně se dovolává toho, že se zaměřuje na žáky se zdravotními, sociálními a studijními problémy. Tito žáci ovšem mají nárok na uzpůsobení podmínek maturitní zkoušky, které jejich znevýhodnění odstraňuje. Podle stěžovatele je z prvostupňového rozhodnutí zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními, úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry, neměl proto sebemenší důvod vysvětlovat, proč nevycházel z čisté neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky, neboť žalobkyně neuplatnila v tomto směru žádnou námitku. Rozhodnutí tak nelze hodnotit jako nepřezkoumatelné. Stěžovatel nesdílí názor městského soudu, že je nutné hodnotit poskytovanou úroveň vzdělávání ještě v širších souvislostech. Považuje naopak za logický

argument, že objektivním a primárním ukazatelem úrovně vzdělávání na konkrétní střední škole s maturitou je úspěšnost jejich žáků u maturitní zkoušky. Společná část maturitní zkoušky je na všech školách stejná, všem jsou zajištěny rovné podmínky pro její konání a výsledek zkoušky je posuzován jednotně napříč celým státem. Zajistit činnost školy po stránce personální, materiální a finanční musí právnická osoba, která vykonává činnost školy, což je povinna prokázat při zápisu školy do rejstříku.

[21] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že rozsudek městského soudu považuje za správný. Neztotožňuje se s argumentací stěžovatele, že test proporcionality je pouze otázkou judičiální. Jsou to právě správní orgány, které provedením testu proporcionality naplní požadavek dostatečného odůvodnění rozhodnutí. Stěžovateli není vytýkáno, že neprovedl kontrolu ústavnosti zákona, nýbrž nedostatečné zdůvodnění, čemuž bylo možné předejít např. použitím testu proporcionality.

[22] Žalobkyně má za to, že stěžovatel v kasační stížnosti směšuje pojmy *diskreční pravomoc* a *správní uvážení*. Diskreční pravomoc je širším pojmem než správní uvážení, neboť zahrnuje situaci, kdy správní orgán, ač jsou splněny podmínky, může rozhodnout, že právo nepřizná, respektive něco nevykoná. Právě toto měl městský soud na mysli. Žalobkyně se domnívá, že stěžovateli v rámci jeho diskreční pravomoci náleželo posoudit, zda přistoupí k výmazu školy z rejstříku, třebaže jde o řešení *ultima ratio*, přičemž zjištěné nedostatky by bylo možné řešit spoluprací se žalobkyní, nebo zda dá podnět krajskému úřadu, aby odstoupil od smlouvy podle § 3 zákona o poskytování dotací. Žalobkyně se neztotožňuje s městským soudem, že výmaz školy z rejstříku je jediným opatřením, jímž lze řešit zjištěné nedostatky, neboť i v tomto případě lze přistoupit k opatřením v oblasti poskytování dotací soukromé škole, jak plyne z § 6 odst. 4 zákona o poskytování dotací.

[23] Žalobkyně dále poukazuje na to, že stěžovatel původně vůbec neodůvodnil, proč vycházel pouze z údaje o tzv. hrubé neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky, až nyní tvrdí, že nezáleží na tom, vychází-li se z hrubé či čisté neúspěšnosti. Stěžovatel se vůbec nezabýval úspěšností u opravných termínů, což svědčí o nedostatečnosti odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Opatření, která lze přijmout v rámci průběhu maturitní zkoušky ve vztahu k žákům se zdravotními, sociálními a studijními problémy, nevedou k odstranění vlivu jejich handicapu na výsledek zkoušky, nýbrž pouze k jeho minimalizaci. Má-li dojít ke zrušení školy podle § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona, musí být jednoznačně a nezaměnitelně vymezeno konkrétní jednání, v němž stěžovatel spatřuje neposkytování vzdělávání v souladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 školského zákona nebo vzdělávacími programy uvedenými v § 3 téhož zákona. Nízká hrubá úspěšnost žáků u společné části maturitní zkoušky toto kritérium naprosto jednoznačně nenaplnuje a může být pouze určitým indikátorem. Je třeba definovat, jaké konkrétní jednání školy odporuje zásadám a cílům stanoveným ve školském zákoně. Z tohoto hlediska je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Poskytování středního vzdělávání žákům, kteří by byli na jiných školách odmítnuti, nelze považovat za činnost odporující zásadám vzdělávání. Důsledkem rozhodnutí stěžovatele by byla přirozená snaha škol vyhnout se vzdělávání „problematických“ žáků, u nichž existuje zvýšené riziko neúspěchu u maturitní zkoušky. To je přitom v rozporu se zaváděním inkluze žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a jejich možností pokusit se získat vzdělání.

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních námitek a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Přestože stěžovatel v kasační stížnosti ohlásil uplatnění kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jenž má spočívat v nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost a v jiné vadě řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, ve skutečnosti žádnou kasační námitku podřaditelnou pod tento kasační důvod nevznesl. Stěžovatel nenamítá, že by se městský soud dopustil porušení procesních předpisů, a s dílčími právními názory městského soudu věcně polemizuje, napadá jejich správnost. To nasvědčuje tomu, že důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve skutečnosti uplatněn nebyl.

[26] Za nesrozumitelný považuje stěžovatel pouze závěr městského soudu, že razantnosti zásahu do práv žalobkyně výmazem školy z rejstříku si byl zákonodárce vědom a upravil zvláštní postup, v němž jsou důvody pro výmaz školy z rejstříku posuzovány dvoufázově, a to nejprve ústředním školním inspektorem a poté stěžovatelem. Stěžovatel má tento výklad za nesprávný, neboť důvody pro výmaz školy z rejstříku posuzuje výlučně on, nikoliv ústřední školní inspektor. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel dezinterpretuje závěr městského soudu, jenž v bodě 45 svého rozsudku uvedl, že zákonodárce upravil zvláštní postup vedoucí k výmazu školy z rejstříku. Závažnost zjištěných nedostatků musí v první řadě posoudit ústřední školní inspektor, a to v rámci rozhodování, jak naloží se zjištěními učiněnými inspekcí, tedy zda vůbec podá stěžovateli návrh na výmaz školy z rejstříku. Teprve dospěje-li ústřední školní inspektor k závěru, že návrh na výmaz školy z rejstříku je odůvodněný, přistoupí k jeho podání, čímž celý „proces“ postoupí do další fáze, která má podobu správního řízení vedeného stěžovatelem. Právě stěžovatel přijímá konečné rozhodnutí o výmazu, přičemž jeho rozhodnutí je nezávislé na tom, jak věc posoudil ústřední školní inspektor. Nejvyšší správní soud nemá za to, že by úvaha městského soudu byla nesrozumitelná či nesprávná. Městský soud pouze zdůraznil, že sám ústřední školní inspektor disponuje uvážením, zda vůbec navrhne výmaz školy z rejstříku. Dále městský soud doplnil, že v řízení o výmazu, které je zahájeno na návrh ústředního školního inspektora, posuzuje stěžovatel nezávisle na hodnocení věci ze strany ústředního školního inspektora, zda jsou splněny podmínky pro výmaz školy z rejstříku. Tato úvaha městského soudu odpovídá právnímu názoru, který v kasační stížnosti přdestřel stěžovatel, jehož námitku tak nelze vnímat ani jako zpochybnění správnosti právního názoru městského soudu.

[27] Stěžovatel dále namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku, zda stěžovatel může přistoupit k výmazu školy z rejstříku a zda bylo rozhodnutím o výmazu školy z rejstříku vůbec zasaženo právo žalobkyně na podnikání. Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovatel si nesprávně vykládá právní názor městského soudu. Ten totiž nedospěl k závěru, že by s ohledem na to, že žalobkyni náleží právo na podnikání, nebylo možné vymazat školu, jejíž činnost vykonává, z rejstříku, a tedy ukončit její podnikatelskou činnost v tomto oboru. Městský soud pouze uvedl, že dochází-li výmazem školy z rejstříku k zásahu do esenciálního jádra práva na podnikání, je třeba posoudit přiměřenost tohoto zásahu testem proporcionality. To prakticky znamená, že představuje-li výmaz školy

z rejstříku zásadní zásah do práva žalobkyně na podnikání, musí být důvody, pro něž má k výmazu školy dojít, rovněž velmi závažné, aby mezi intenzitou zásahu do práv a intenzitou ohrožení veřejného zájmu, k jehož ochraně má být výmaz proveden, byla dána rovnováha. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že městský soud vytvořil sofistikovanou, ovšem neobhajitelnou právní konstrukci, že k výmazu sice může v mimořádném případě dojít, pokud tím ovšem nebude popřeno právo právnické osoby vykonávající činnost dané školy na podnikání.

[28] Nejvyšší správní soud nicméně musí dát stěžovateli za pravdu, že v daném případě nemohlo dojít k zásahu do práva na podnikání. Ústavní soud při výkladu pojmu „podnikání“ odkazuje na definici podnikání či podnikatele obsaženou v soukromoprávních předpisech (§ 420 odst. 1 občanského zákoníku), jejíž součástí je požadavek, aby podnikatelská činnost byla vykonávána za účelem zisku. Podstatu a smysl základních práv zaručených čl. 26 odst. 1 Listiny lze ve vztahu k právu podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost tedy specifikovat tím způsobem, že jde o svobodu vykonávat určitou výdělečnou činnost samostatně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku. Toto právo zaručuje samotnou možnost výkonu takovéto činnosti, jakož i to, že povinnosti a omezení, jež se k ní vztahují, nebudou znemožňovat její hlavní účel. Tím není řečeno, že by měl mít kterýkoliv podnikatel zaručeno právo na zisk, nýbrž že rozsah zákonem stanovených povinností, jimž musí jednotliví podnikatelé v souvislosti se svou činností dostát, nesmí činit jejich podnikání nesmyslným z hlediska možnosti jeho dosažení (viz nálezy ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15, ze dne 14. 8. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 14/17, a ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 30/16).

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na to, že žalobkyně je obecně prospěšnou společností zřízenou podle zákona o obecně prospěšných společnostech (tento zákon byl zrušen s účinností k 1. 1. 2014 občanským zákoníkem, ovšem právní poměry obecně prospěšných společností se podle § 3050 občanského zákoníku i nadále řídí dosavadními právními předpisy). Definiční znaky obecně prospěšné společnosti jsou obsaženy v § 2 zákona o obecně prospěšných společnostech a patří mezi ně mimo jiné to, že poskytuje veřejnosti obecně prospěšné služby za předem stanovených a pro všechny uživatele stejných podmínek a její hospodářský výsledek (zisk) nesmí být použit ve prospěch zakladatelů, členů jejích orgánů nebo zaměstnanců a musí být použit na poskytování obecně prospěšných služeb, pro které byla obecně prospěšná společnost založena. Obecně prospěšná společnost se nesmí účastnit na podnikání jiných osob (§ 17 odst. 2). Byť smí vykonávat vedle své hlavní činnosti, kterou tvoří poskytování obecně prospěšných služeb, i doplňkovou činnost (§ 17 odst. 1), vztahuje se i na příjmy takto získané příkaz použít zisk na poskytování obecně prospěšných služeb. Obecně prospěšné společnosti se svým evidentně nevýdělečným charakterem zásadně odlišují od všech podnikatelských subjektů, nevykonávají podnikatelskou činnost, nejedná se o podnikatele (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2016, sp. zn. 25 Cdo 3972/2015). Na okraj lze doplnit, že podle vládního návrhu zákona měly být obecně prospěšné společnosti označeny jako neziskové právnické osoby, což přiléhavě vystihuje jejich podstatu. V průběhu projednávání zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu bylo pojmenování tohoto typu právnické osoby změněno, jeho definiční znaky však zůstaly zachovány.

pokračování

[30] Činnost žalobkyně nelze podřadit ani pod jinou hospodářskou činnost, která je rovněž předmětem ochrany dle čl. 26 Listiny. Podstatu této činnosti definuje Ústavní soud jako samostatně vykonávanou výdělečnou činnost za účelem zisku (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/15). Jinou hospodářskou činností se rozumí například výkon svobodných povolání, výdělečná činnost umělecká či správa a rozmnožování vlastního majetku (viz J. Winter in Wagnerová, E. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Wolters Kluwer. Praha, 2012, komentář k čl. 26).

[31] Lze proto uzavřít, že obecně prospěšná činnost vykonávaná žalobkyní, tj. poskytování služeb v oblasti vzdělávání, není kryta právem podnikat dle čl. 26 Listiny. Městský soud tedy pochybil, jestliže dospěl k závěru, že rozhodnutím stěžovatele bylo zasaženo do základního práva na podnikání, neboť žalobkyně není jeho nositelem. Důvodnost této kasační námitky nicméně bez dalšího neznámá, že by byl rozsudek městského soudu nezákonný. Ten je totiž postaven nejen na závěru, že došlo k zásahu do práva na podnikání dle čl. 26 Listiny, nýbrž též do práva na existenci nestátní školy dle čl. 33 odst. 3 Listiny. Posledně uvedenou skutečnost stěžovatel v kasační stížnosti nijak nezpochybňuje.

[32] Stěžovatel dále považuje za nezákonný požadavek městského soudu, aby se kromě splnění podmínek § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona zabýval přiměřeností rozhodnutí o výmazu školy z rejstříku. V této souvislosti poukazuje na to, že mu uvedené ustanovení školského zákona neposkytuje žádný prostor pro úvahu.

[33] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že povinnost zvážit přiměřenost zásahu do práv žalobkyně dovodil městský soud ze skutečnosti, že rozhodnutí o výmazu z rejstříku zasahuje esenciální jádro svobody podnikat. Tento závěr městského soudu je nesprávný, jak plyne z výše uvedeného. Městský soud nicméně rovněž konstatoval, že rozhodnutím stěžovatele bylo zasaženo do práva dle čl. 33 odst. 3 Listiny. Je proto třeba posoudit, zda požadavek na posouzení přiměřenosti zásahu do práv lze dovodit z toho, že rozhodnutí zasahuje do práva žalobkyně dle čl. 33 odst. 3 Listiny.

[34] Východiskem pro vypořádání této kasační námitky je tedy čl. 33 odst. 3 Listiny, podle něhož zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny se lze tohoto práva domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace tzv. sociálních práv, mezi něž patří i práva obsažená v čl. 33 Listiny. U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv. Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Zákonodárce nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci. V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn; specifický charakter sociálních práv v žádném případě

neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině.

[35] Na základě uvedených východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti či racionality. Test racionality se skládá ze čtyř následujících kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu; 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu; 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv; 4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17). V případě, že by v rámci druhého kroku testu racionality bylo zjištěno, že se zákon dotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, je třeba dále pokračovat přísnějším testem proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, a ze dne 26. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 37/16).

[36] Smyslem výše uvedených metod (testů) je posoudit soulad zákona s ústavním pořádkem v řízení před Ústavním soudem. Tím se však jejich pole použití nevyčerpává. Je třeba poukázat na to, že dle čl. 4 Ústavy České republiky jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci. Pokud soud dospěje k závěru, že zákon, kterého má použít, je v rozporu s ústavním pořádkem, musí jej předložit Ústavnímu soudu s návrhem na jeho zrušení (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Před zrušením zákona z důvodu jeho protiústavnosti, a tedy před předložením návrhu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy soudem má ovšem přednost ústavněkonformní výklad zákona. Výše uvedené testy ústavnosti jsou významné právě i pro dosažení ústavněkonformního výkladu zákona. Dále je třeba mít na paměti, že *„jedním ze základních měřítek fungování státní moci je princip proporcionality (přiměřenosti) a též zákaz zneužití práva při zásahu státní moci. Vychází se z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody /veřejný statek/ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96; publ. in Ústavní soud České republiky, Sbírka nálezu a usnesení, C. H. Beck, sv. 6, č. 99). Vždy však je v těchto případech třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je již zmíněný princip proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jenž může být také nazýván zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Zkoumají se obvykle tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je způsobilost naplnění účelu (nebo také vhodnost), dle níž musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o potřebnost: je povoleno použití pouze nejšetrnějšího - ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám - z více možných prostředků. Třetím kritériem je přiměřenost (v užším smyslu), neboť újma na základním právu*

pokračování

nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/97; publ. in Ústavní soud České republiky, Sbírka nálezů a usnesení, C. H. Beck, sv. 11, č. 53)“ (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 2485/13).

[37] Je tedy zřejmé, že pokud rozhodnutí správního orgánu zasáhlo do ústavně chráněného práva (v případě sociálních práv se jedná o tzv. esenciální jádro těchto práv), slouží test proporcionality k posouzení přiměřenosti zásahu a k posouzení, zda lze dosáhnout ústavně konformního výkladu zákona. Na druhou stranu pokud rozhodnutí správního orgánu nezasáhlo do ústavně chráněného práva, postačí ověřit, že zákon, jehož má být užito, není protiústavní.

[38] Povahou práva obsaženého v čl. 33 odst. 3 Listiny, které bylo podle městského soudu i žalobkyně dotčeno rozhodnutím stěžovatele, se zabýval Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17, v němž posuzoval soulad právní úpravy zápisu škol do rejstříku s ústavním pořádkem.

[39] Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl: „*Esence práva na vzdělání inkorporuje ve svém obsahu existenci nestátních škol, předjímanou ústavodárcem čl. 33 odst. 3 Listiny, a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. Činí tak zejména s ohledem na požadavek demokratické plurality, která se promítá do institucionální a materiální diferenciace obsahu práva na vzdělání prostřednictvím existence státních a nestátních škol. Ústavní soud konstatuje, že z tohoto důvodu stát nemůže přistoupit k zákonné regulaci práva na vzdělání, která by přímo či nepřímo vedla k úplnému zamezení existence či fungování nestátních škol. (...) V případě čl. 33 odst. 3 Listiny se podle názoru Ústavního soudu nejedná o samostatné právo zřizovat nestátní školy, jak se snaží dovodit navrhovatelka, ale o jednu z ústavních zásad specifikujících realizaci práva na vzdělání. Prostřednictvím této zásady, tvořící součást práva na vzdělání, ústavodárce vytváří prostor, aby zákonodárce využil při realizaci práva na vzdělání též nestátních škol. Nestátní školy tak představují subsidiární prostředek pro naplnění práva na vzdělání. Listina prostřednictvím uvedeného ustanovení vytváří prostor, aby nestátní školy tvořily část institucionálního uspořádání vzdělávací soustavy, a podílely se tak na zajišťování práva na vzdělání v náležité kvalitě obsahu a formy vzdělávání. Uvedené interpretaci též odpovídá jazykový výklad čl. 33 odst. 3 Listiny, který podmiňuje zřizování jiných škol než státních a vyučování na takových školách zákonnou úpravou. Listina v čl. 33 odst. 1 a 2 zaručuje právo na bezplatné vzdělání ve „státních“ (přesněji veřejných) základních a středních školách. Stanoví tak veřejné subjektivní právo na vzdělání v těchto školách, čemuž odpovídá i veřejnoprávní povinnost (závazek) státu systém (veřejných) základních a středních škol vytvářet a spravovat. V čl. 33 odst. 3 Listiny se pak stanoví, že lze zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich jen za podmínek stanovených zákonem. Bezprostřední souvislost mezi čl. 33 odst. 1 a 2 a čl. 33 odst. 3 Listiny tak podle náhledu Ústavního soudu není dána. Nezaručuje se totiž právo na vzdělání na jiných než veřejných základních a středních školách, ale stanoví se toliko možnost – v souladu se zákonem – zřizovat a vyučovat např. na soukromých školách za úplatu. Není tak ani výslovně garantována eventuální stejná podpora státu pro takové školy. Listina v čl. 33 odst. 3 používá v části před středníkem odlišný termín*

„vyučování“. Vyučování (výuka) je proces probíhající v rámci vzdělávání, při kterém je nutné respektovat ústavní principy práva na vzdělání, čemuž odpovídá i podmínka zákonné úpravy vyučování na nestátních školách. V případě nestátních škol se tedy jedná o komplementární (subsidiární) instituce, jejichž existenci stát v přiměřeném počtu umožňuje, aby tak účelně doplnil soustavu státních (veřejných) základních a středních škol. Listina tak neobsahuje – a logicky ani obsahovat nemůže – subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední školy, nevzniká tedy ani povinnost státu zajišťovat právo na „vyučování“ na těchto školách (ponecháváme stranou vysoké školy, kde je zákonná úprava odlišná, ačkoliv i na neveřejné vysoké školy se vztahuje čl. 33 odst. 3 Listiny). Úkol státu, resp. zákonodárce však nepochybně spočívá v určité regulaci zřizování a fungování neveřejných základních a středních škol, a to mj. i proto, že tyto školy – jak již bylo uvedeno – plní pouze doplňkovou formu vzdělávání vedle „páteřního“ systému škol veřejných. (...) Vzhledem ke skutečnosti, že stát je povinen zaručit ústavněprávně adekvátní záruky realizace práva na vzdělání, a to v jeho institucionálním i materiálním aspektu, lze vyvozovat, že má výsadní postavení při určování institucionální struktury vzdělávací soustavy včetně regulace kvality formy a obsahu vzdělávání. Ačkoliv stát nemůže zasáhnout do esenciálního obsahu práva na vzdělání, požívá zákonodárce široké míry diskrece při stanovení podmínek zřizování nestátních škol a školských zařízení. Součástí uvedené diskrece je bezesporu široká úvaha při stanovení způsobu zákonné regulace vzniku nestátních škol. K obdobnému závěru dospívá též ESLP, který konstatuje, že čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě neukládá státům povinnost zakládat určitý typ školských zařízení, nýbrž pouze zaručit osobám spadajícím do jejich jurisdikce právo využívat existujících vzdělávacích prostředků (již výše uvedená tzv. „Belgická jazyková kauza“). To ostatně ESLP konstatoval přímo ve vztahu ke stížnosti Soukromé základní školy Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o., a Občanského sdružení Škola dětem proti České republice (ze dne 22. 11. 2011 č. 8314/10). Při stanovení zákonné regulace vzniku nestátních škol však platí, že zákonodárce je vázán principem rovnosti ve smyslu zákazu stanovení nedůvodného rozdílného právního zacházení mezi státními a nestátními školami.“

[40] Ústavní soud uzavřel, že regulace vzniku soukromých škol obsažená v § 148 školského zákona nezasahuje do práva zakládat soukromé školy, neboť takové právo v ústavněprávní rovině neexistuje. Nezasahuje ani do esenciálního jádra práva na vzdělání, k čemuž doplnil: „Stávající praxe nepochybně dokazuje, že v důsledku aplikace napadeného ustanovení, tj. podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem, nedochází k plošnému znemožnění vzniku nestátních škol. Samotná potencialita zneužití uvedeného zákonného mechanismu obsaženého v napadeném ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., např. za situace, kdy dlouhodobé záměry vyloučí plošným způsobem ze školské koncepce existenci nestátních škol, vychází z předpokladu hypotetického protiústavního nakládání s uvedeným institutem (aktu konkrétní aplikace práva), a proto nemůže sama o sobě sloužit jako argument protiústavnosti uvedeného mechanismu (daného ustanovení). Zároveň platí, že zákonný požadavek souladu činnosti školy s dlouhodobými záměry jako podmínka zápisu školy do rejstříku je aplikován rovným způsobem na školy státní i nestátní. Ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb., se tedy nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.“

pokračování

[41] Závěry, které plénum Ústavního soudu formulovalo ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny z pohledu práva založit soukromou školu, lze vztáhnout též na ochranu před zrušením soukromé školy, neboť jde o komplementární otázku. Neexistuje-li ústavně zaručené právo na založení soukromé školy, neexistuje ani ústavně zaručená ochrana před jejím zrušením. Příklad nyní posuzovaný Nejvyšším správním soudem, jenž spočívá ve výmazu konkrétní školy z rejstříku z důvodu, který má ryze individuální charakter (nedostatečné kvalita poskytovaného vzdělávání), nesvědčí o tom, že by zásah stěžovatele byl obecně namířen proti existenci soukromých škol. Nejedná se tedy o takové opatření, které by spadalo pod esenciální jádro čl. 33 odst. 3 Listiny, neboť z něj nelze dovozovat, že by stěžovatel měl v úmyslu zásadním způsobem omezit fungování soukromých škol.

[42] Z výše uvedeného tedy plyne, že rozhodnutím stěžovatele nebylo zasaženo do práva žalobkyně, které by bylo chráněno ústavním pořádkem. Není proto namístě posuzovat přiměřenost zásahu do práva žalobkyně testem proporcionality, neboť nebylo dotčeno žádné její ústavně chráněné právo. Požadavek, který městský soud dovodil z aplikovatelnosti testu proporcionality, je proto lichý. Za dané situace postačí posoudit, zda právní norma obsažená v § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona obстоjí v testu racionality. Jak vyplývá z výše uvedeného, toto ustanovení obстоjí v prvním i druhém kroku tohoto testu. V rámci třetího kroku je třeba posoudit, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. V daném případě je zřejmé, že prostřednictvím aplikovaného ustanovení se vynucuje dodržování zásad a cílů vzdělávání, které jsou obsaženy v § 2 školského zákona. V daném případě jde konkrétně o kvalitu poskytovaného vzdělávání. Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 vyplývá, že požadavek elementární úrovně kvality obsahu a formy vzdělání, která v demokratickém právním státě musí aspirovat na vysoké standardy založené na principech odbornosti, objektivitě a demokratického pluralitního charakteru, představuje obsah jádra práva na vzdělání v materiálním smyslu (čl. 33 odst. 1 Listiny). Stát, jakožto subjekt odpovědný za realizaci práva na vzdělání, naplňuje výše uvedené maximy materiální stránky práva na vzdělání regulačními prostředky aplikovanými na vzdělávací soustavu, jako je například zajišťování kvality pedagogického personálu, systém vzdělávacích programů či prostředky kontroly. V nyní posuzované věci jde právě o reakci na zjištění učiněná při inspekční činnosti, která směřuje k naplnění kvalitativních požadavků na vzdělávání. Cíl sledovaný zákonodárcem (a v této konkrétní věci stěžovatelem) je tedy legitimní. V rámci čtvrtého kroku je třeba zvážit, zda zákonný prostředek použitý k dosažení cíle je rozumný. Není nezbytné, aby byl nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Výmaz školy z rejstříku škol a školských zařízení, pokud neposkytuje vzdělávání v souladu se zásadami a cíli nebo vzdělávacími programy uvedenými ve školském zákoně, je jistě racionální. Ustanovení školského zákona, které stěžovatel aplikoval, není neústavní, a proto není na místě předkládat Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

[43] Městský soud dovodil potřebu posuzovat přiměřenost rozhodnutí stěžovatele též z § 2 odst. 3 správního řádu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že uvedené ustanovení upravuje některé základní zásady činnosti správních orgánů, které ovšem nelze vykládat tak, že by představovaly nepřímou novelu jednotlivých právních předpisů z oblasti správního práva v tom směru, že by doplňovaly hmotněprávní podmínky

stanovené v těchto právních předpisech, na které je vázán konkrétní postup správního orgánu. Zásada proporcionality, nejde-li o výše zmíněnou proporcionalitu zásahu veřejné správy do základního práva či svobody adresáta veřejné správy, se projeví v těch případech, kdy pro to vytváří zvláštní právní úprava předpoklady (např. vyhrazením prostoru správním orgánům pro správní uvážení, užitím neurčitých právních pojmů).

[44] V nyní posuzovaném případě nesvěřil zákonodárce správním orgánům prostor pro správní uvážení, na což v kasační stížnosti poukazuje i stěžovatel. Městský soud ve svém rozsudku chybně vychází z opaku (viz body 54 a 57 jeho rozsudku). Stěžovatel nicméně sám připouští, že aplikace § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona je založena na výkladu neurčitých právních pojmů obsažených v § 2 školského zákona. V nyní posuzovaném případě jde konkrétně o výklad § 150 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. b), tedy o otázku, co se rozumí pod *neposkytováním vzdělávání v souladu s jedním z cílů vzdělávání*, jímž je *získání všeobecného vzdělání nebo všeobecného a odborného vzdělání*. V tomto kontextu se základní zásada činnosti správních orgánů obsažená v § 2 odst. 3 správního řádu projeví při interpretaci hypotézy právní normy obsažené v § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona, která dává správním orgánům jistou míru volnosti. Vzhledem k tomu, že výmaz školy z rejstříku odpovídá zákazu činnosti v oblasti poskytování vzdělávání (§ 151 odst. 2 školského zákona), je třeba trvat na tom, aby naplnění hypotézy § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona bylo shledáno pouze ve velmi závažných případech. Inkorporování požadavku přiměřenosti do výkladu a aplikace relativně neurčité hypotézy právní normy ovšem nelze zaměňovat s požadavkem na provedení testu proporcionality.

[45] Nejvyšší správní soud má za to, že rozhodnutí stěžovatele tomuto požadavku dostalo, neboť stěžovatel zdůraznil, že extrémní neúspěšnost žáků žalobkyně u maturitní zkoušky je dlouhodobým jevem, jehož závažnost se postupem času ještě prohlubovala, přičemž se jedná o opakované zjištění, které bylo učiněno již v roce 2014. Žalobkyně byla podle stěžovatele na tento zásadní nedostatek upozorněna již v roce 2014, ovšem nepřijala účinná opatření k zamezení vysoké neúspěšnosti svých žáků u maturitní zkoušky. Stěžovatel tedy podle Nejvyššího správního soudu při výkladu hypotézy § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona akcentoval požadavek přiměřenosti, neboť shledal její naplnění v dlouhotrvajícím vysoce negativním jevu, na který již byla žalobkyně v minulosti upozorněna, ovšem nepřijala opatření dostatečná k jeho nápravě. Okrajem lze poznamenat, že i v rámci úvah o možné aplikaci § 150 odst. 1 písm. d) školského zákona stěžovatel zdůraznil, že rozhodnout o výmazu školy z rejstříku lze jen pro takové porušení právních předpisů souvisejících s poskytováním vzdělávání, které celkově svým charakterem odpovídá sankci v podobě výmazu z rejstříku. To dokládá, že stěžovatel si byl vědom toho, že při výkladu § 150 odst. 1 školského zákona musí mít na paměti přiměřenost sankce v podobě výmazu školy z rejstříku.

[46] Žalobkyně v průběhu správního řízení neuplatnila žádnou argumentaci, která by se týkala otázky závažnosti zjištění, dlouhodobosti nepříznivého stavu a absence přijetí skutečně účinných opatření. Její argumentace se upínala pouze k tomu, že výsledky, které žáci dosáhli u maturitní zkoušky, dostatečně nevypovídají o úrovni vzdělávání na škole. Ani požadavek na prominutí tvrdosti zákona, který žalobkyně uplatnila v rozkladu, nelze

pokračování

považovat za tvrzení, že pod hypotézu právní normy obsažené v § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona byla podřazena skutečnost, která svojí závažností neodpovídá závažnosti zásahu do práv žalobkyně. Nehledě na to, že žalobkyně neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, pro něž se domáhala odstranění tvrdosti zákona. Správním orgánům tedy nelze vytýkat, že v odůvodnění rozhodnutí blíže nevyložily své úvahy ohledně výkladu hypotézy § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona, pokud jde o závažnost skutečností pod ní podřazených.

[47] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že aplikovaná právní norma není v rozporu s ústavním pořádkem a vzhledem k tomu, že rozhodnutí o výmazu školy z rejstříku nezasahuje do ústavně chráněného práva žalobkyně, není potřeba přistoupit ani k testu proporcionality zásahu. Za této situací lze přisvědčit stěžovateli, že právní názor městského soudu je nesprávný, neboť stěžovatel se v souladu se zákonem omezil v řízení o výmazu školy z rejstříku na zjištění, zda jsou splněny podmínky stanovené v § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona. Z prvostupňového rozhodnutí je zřejmé, v jakých konkrétních aspektech spatřoval stěžovatel značnou závažnost nedostatků zjištěných v činnosti školy, takže rozhodnutí o výmazu z rejstříku lze považovat za adekvátní následek. V rozsahu, v němž lze zásadu přiměřenosti zohlednit v dané věci (tedy v rámci výkladu neurčitých právních pojmů a subsumpce skutkového stavu pod hypotézu právní normy), našla odraz v odůvodnění rozhodnutí stěžovatele. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by bylo rozhodnutí ministra, respektive jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kasační námitka je tedy důvodná.

[48] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že rozsudek městského soudu je nezákonný, jestliže dospěl k závěru, že pro aplikaci § 150 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona nepostačuje vyjít z údajů o hrubé neúspěšnosti žáků u společné části maturitní zkoušky.

[49] Z obsahu správního spisu i odůvodnění rozhodnutí stěžovatele vyplývá, že měl k dispozici inspekční zprávy vyhotovené v letech 2014 a 2017 inspekcí, které detailně popisují zjištěné klady i zápory pedagogické činnosti na škole, jejíž činnost vykonává žalobkyně. Z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele ovšem jednoznačně plyne, že důvod, pro který přistoupil k výmazu školy z rejstříku, spočívá výlučně v extrémní hrubé neúspěšnosti žáků školy u společné části maturitní zkoušky. Stěžovatel dovodil, že cílem středního vzdělávání s maturitou je úspěšné složení maturitní zkoušky. Míra neúspěšnosti žáků u této zkoušky je pak důkazem nedostatečnosti poskytovaného vzdělávání.

[50] Podle § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona se vymaže z rejstříku škola, která neposkytuje vzdělávání v souladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 nebo vzdělávacími programy uvedenými v § 3. Stěžovatel shledal, že žalobkyně neposkytuje vzdělávání v souladu s cílem uvedeným v § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona, podle něhož je jedním z obecných cílů vzdělávání získání všeobecného vzdělání nebo všeobecného a odborného vzdělání. Pojem všeobecné či všeobecné a odborné vzdělání nicméně není školským zákonem definován.

[51] Školský zákon vymezuje v § 57 cíle středního vzdělávání tak, že střední vzdělávání rozvíjí vědomosti, dovednosti, schopnosti, postoje a hodnoty získané v základním vzdělávání důležité pro osobní rozvoj jedince. Poskytuje žákům obsahově širší všeobecné vzdělání nebo odborné vzdělání spojené se všeobecným vzděláním a upevňuje jejich hodnotovou orientaci. Střední vzdělávání dále vytváří předpoklady pro plnoprávný osobní a občanský život, samostatné získávání informací a celoživotní učení, pokračování v navazujícím vzdělávání a přípravu pro výkon povolání nebo pracovní činnosti. Z toho podle Nejvyššího správního soudu plyne, že získání všeobecného vzdělání není spojeno až se středním vzděláváním, neboť v jeho průběhu již má docházet k rozšiřování všeobecného vzdělání po obsahové stránce.

[52] Vzdělávání ve vzdělávacích programech v oborech vzdělání vedoucích k dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou se ukončuje maturitní zkouškou (§ 72 odst. 3 školského zákona). Úspěšným ukončením vzdělávacího programu v délce 4 let denní formy vzdělávání nebo vzdělávacího programu nástavbového studia v délce 2 let denní formy vzdělávání získá žák střední vzdělání s maturitní zkouškou (§ 58 odst. 4 školského zákona). Účelem maturitní zkoušky je ověřit, jak žáci dosáhli cílů vzdělávání stanovených rámcovým a školním vzdělávacím programem v příslušném oboru vzdělání, zejména ověřit úroveň klíčových vědomostí a dovedností žáka, které jsou důležité pro jeho další vzdělávání nebo výkon povolání nebo odborných činností (§ 73 školského zákona).

[53] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje význam maturitní zkoušky pro ověřování vědomostí a dovedností žáků, a to vzhledem k cílům vzdělávání stanoveným rámcovým a školním vzdělávacím programem. Úspěšnost žáků u maturitní zkoušky je jistě zásadním způsobem ovlivněna kvalitou vzdělávání poskytovaného konkrétní školou.

[54] Podstatou § 150 odst. 1 písm. c) školského zákona je eliminovat ze vzdělávací soustavy školy, které neposkytují vzdělávání, jež je v souladu se zásadami a cíli uvedenými v § 2 školského zákona, respektive v souladu se vzdělávacími programy uvedenými v § 3 školského zákona. Konkrétně ve vztahu k § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona je povinností stěžovatele prokázat, že vzdělávání poskytované školou nedosahuje takové úrovně, aby žákům umožňovalo získat všeobecné vzdělání či všeobecné a odborné vzdělání. Vysoká neúspěšnost žáků u společné části maturitní zkoušky je velmi silným indikátorem toho, že značná část žáků školy není schopna osvědčit dosažení potřebné úrovně klíčových vědomostí a dovedností. Zásadní příčinou tohoto negativního stavu bývá zpravidla nedostatečná úroveň vzdělávání poskytovaného školou, ovšem nelze *a priori* dovozovat, že se jedná o příčinu výlučnou nebo alespoň rozhodující.

[55] Stát je garantem kvality vzdělávání. Jeho kontrolní činnost vykonávaná prostřednictvím inspekce se proto musí zaměřovat mimo jiné na kvalitu vzdělávání poskytovaného jednotlivými školami. Ostatně v případě žalobkyně hodnotila inspekce dvakrát kvalitu vybraných aspektů vzdělávacího procesu. V inspekčních zprávách jsou identifikovány jednotlivé zjištěné nedostatky. Stěžovatel měl v řízení zahájeném návrhem ústředního školního inspektora posoudit, zda zjištění shromážděná inspekcí o kvalitě vzdělávání poskytovaného žalobkyní jsou dostatečná pro závěr, že vzdělávání poskytované žalobkyní není na takové úrovni, aby její žáci získali všeobecné vzdělání. Takové úvahy

pokračování

ovšem stěžovatel neučinil, jednotlivými nedostatky zjištěnými inspekcí se vůbec nezabýval, nehodnotil je z pohledu cíle obsaženého v § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona. Zaměřil se výlučně na údaj o hrubě neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky, který sice podle Nejvyššího správního soudu má velmi významnou vypovídací hodnotu o tom, zda je vzdělávání poskytované školou v souladu s cílem získat všeobecné vzdělání, nejde nicméně o údaj jediný, jenž by byl rozhodující sám o sobě. Stěžovatel pochybil, jestliže se nezabýval kvalitou vzdělávání poskytovaného žalobkyní z toho pohledu, zda umožňuje získat všeobecné vzdělání. Smyslem § 150 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona je eliminovat ze vzdělávací soustavy školy, které poskytují nekvalitní vzdělávání, nikoliv školy, jejíž žáci ve významném procentu případů neuspějí u maturitní zkoušky.

[56] Nejvyšší správní soud nepochybně, že cílem vzdělávání v maturitních oborech středních škol je složit maturitní zkoušku. Vysoký podíl žáků, kteří tohoto cíle nedosáhli, nicméně pouze indikuje, že kvalita vzdělávání poskytovaného žalobkyní nejspíš není dostatečná, nepředstavuje však nezvratný důkaz, že tomu tak je. Úroveň vzdělávání poskytovaného školou je třeba posuzovat komplexně, nikoliv výlučně skrze úspěšnost jejich žáků u maturitní zkoušky. Lze se ztotožnit s městským soudem i v tom, že skutečnou vypovídací hodnotu může mít údaj o tom, kolik žáků nesložilo maturitní zkoušku ani v opravných termínech, tedy vůbec. Takové skutkové zjištění ovšem stěžovatel ve svém rozhodnutí neučinil. Příčina neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky může spočívat i v jiných skutečnostech, než je kvalita poskytovaného vzdělávání. V řízení o výmazu školy z rejstříku musí být prokázáno, že vysoká neúspěšnost žáků u maturitní zkoušky je důsledkem nedostatečné kvality vzdělávání poskytovaného školou.

[57] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nad rámec nezbytně nutného reagovat na argumentaci žalobkyně, která naznačuje, že by příčina neúspěšnosti jejich žáků u maturitní zkoušky mohla spočívat v tom, že v rozporu s § 59 odst. 1 školského zákona přijímá ke studiu i žáky, kteří nemají předpoklady pro úspěšné ukončení studia, tedy v přijímacím řízení na jiné střední školy by neuspěli. Tomu, že žalobkyně standardně přijímá ke studiu všechny zájemce, kteří se přihlásí, nasvědčují i závěry obsažené v inspekčních zprávách. Pokud žalobkyně přijímá ke studiu žáky, kteří nemají předpoklady pro úspěšné ukončení studia (tedy složení maturitní zkoušky), nelze tuto skutečnost akceptovat jako omluvu vysoké neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky. Není možné, aby požadavky na kvalitu poskytovaného vzdělávání byly sníženy z důvodu nižších studijních předpokladů žáků přijatých ke studiu. Naopak jde o selhání žalobkyně, jestliže vzhledem ke sníženým studijním předpokladům svých žáků nezintenzivnila pedagogické působení na ně natolik, aby účinným způsobem překonala jejich znevýhodnění.

[58] Nejvyšší správní soud doplňuje, že účelem řízení o výmazu školy z rejstříku nemá být odhalení všech příčin neúspěšnosti žáků u maturitní zkoušky, případně stanovení podílu jednotlivých příčin na výsledcích žáků u maturitní zkoušky. Předmětem dokazování má být kvalita vzdělávání poskytovaného školou z toho hlediska, zda vytváří předpoklady pro získání všeobecného vzdělání. Je nicméně pochopitelné, že výsledkem důkladně vedeného dokazování bude i více či méně přesný obraz o příčinách neuspokojivých výsledků žáků u maturitní zkoušky.

[59] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud posoudil spornou právní otázku správně, tedy že výmaz školy z rejstříku podle § 150 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona nelze založit pouze na výsledcích žáků u maturitní zkoušky, nýbrž je třeba zabývat se úrovní poskytovaného vzdělávání. Kasační námitka proto není důvodná.

[60] Městský soud zrušil rozhodnutí ministra ze dvou důvodů, které oba byly zpochybněny stěžovatelem v kasační stížnosti. Jedné kasační námitce Nejvyšší správní soud přisvědčil a dospěl k závěru, že městský soud z tohoto důvodu nesprávně zrušil rozhodnutí ministra. Druhou kasační námitku nicméně shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou a ztotožnil se s městským soudem. Druhý z důvodů, o nějž městský soud opřel výrok o zrušení rozhodnutí ministra a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, tedy ob stojí, tudíž i výrok rozsudku městského soudu je zákonný. Zrušení rozsudku městského soudu by za takových okolností pro účastníky, včetně toho, který podává kasační stížnost, nemělo žádný přínos. Výsledkem by naopak bylo pouze prodloužení a prodražení soudního řízení. Proto Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu, nýbrž kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl s tím, že nahradil a doplnil závěry městského soudu ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75. Pro stěžovatele je tak závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[61] Stěžovatel se proto v dalším řízení bude zabývat hodnocením kvality vzdělávání poskytovaného žalobkyní v širších souvislostech, nikoliv pouze na základě úspěšnosti jejich žáků u maturitní zkoušky. Při výkladu § 150 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 2 odst. 2 písm. b) školského zákona zohlední, jak to již učinil v předchozím řízení, že důvodem pro výmaz školy z rejstříku jsou pouze tak závažné nedostatky, které opodstatňují tak intenzivní zásah do činnosti školy, jakým je její výmaz z rejstříku.

[62] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, má proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Její náklady spočívají v nákladech na zastoupení advokátkou. Ta učinila v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to sepsí vyjádření ke kasační stížnosti, proto jí náleží odměna ve výši 3 100 Kč (§ 1 odst. 1, § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif)] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu). Stěžovatel tak je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 400 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám její zástupkyně advokátky Mgr. Zuzany Candiglioty (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 20. května 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu