



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Základní škola EDUCAnet Brno, s.r.o.**, se sídlem Arménská 573/21, Brno, zastoupená JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 8. 2017, č. j. MSMT-6965/2017-5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2020, č. j. 6 A 223/2017 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala žalovaného o zápis do rejstříku škol a školských zařízení (dále též „školský rejstřík“) od 1. 9. 2017. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 2. 2017, č. j. MSMT-32725/2016-5 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“) tuto žádost zamítl podle § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Zamítnutí žádosti odůvodnil jejím nesouladem s kapitolou E. 1, bodem 2. Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2015-2020 (dále též „celorepublikový dlouhodobý záměr“).

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozklad, který ministr školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministr“) zamítl. Proti rozhodnutí o rozkladu se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu zamítl.

[3] Podle městského soudu je zřejmé, s jakou částí celorepublikového dlouhodobého záměru, respektive Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Jihomoravského kraje 2016-2020 (dále jen „dlouhodobý záměr Jihomoravského kraje“, společně též „dlouhodobé záměry“) je žádost žalobkyně v rozporu. Ministr v rozhodnutí o rozkladu zhodnotil, že se ustanovení kapitoly 2., části E.1, bodu 2 celorepublikového dlouhodobého záměru sice na zápis soukromých škol nevztahuje, a proto se v tomto případě nepoužije, zároveň však uvedl, že je možné na soukromé školy aplikovat část B z kapitoly 2. celorepublikového dlouhodobého záměru, stejně jako část B.4 dlouhodobého záměru Jihomoravského kraje. Z obou dlouhodobých záměrů tedy plyne dostatečnost aktuálních kapacit základních škol v Jihomoravském kraji i na celorepublikové úrovni. Právě kritérium naplnění stávajících škol je jedním z hledisek potřeby vzniku nové školy a jeho zohlednění nezakládá nezákonnost.

[4] Městský soud neshledal, že by rozhodnutí o rozkladu trpělo vadou, která by mohla mít vliv na jeho zákonnost. Pokud v něm ministr uvedl další důvod pro nevyhovění žádosti žalobkyně, jednalo se pouze o korekci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Na správní řízení probíhající ve dvou stupních je třeba nahlížet jako na jeden celek; navíc ministr v řízení o rozkladu neobstaral nové podklady pro rozhodnutí. Dlouhodobé záměry, z nichž správní orgány vycházely, jsou veřejně dostupné a dálkově přístupné. Pokud nebyly založeny ve správním spise a nebyl jimi proveden důkaz, nejedná se podle soudu o podstatnou vadu řízení. Městský soud neshledal nezákonným ani postup správních orgánů při výběru lokality, v níž posuzovaly kapacitu a dostatečnost školských zařízení a která zahrnovala pět základních škol v městských částech Brno-Bohunice a Brno-Starý Lískovec.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek je podle ní nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal se všemi žalobními body. Neplyne z něj, v čem spočívá rozpor žádosti stěžovatelky s dlouhodobými záměry. Stěžovatelka je přesvědčena, že žádost o zápis školy do školského rejstříku lze zamítnout, pokud je prokázán rozpor s některým z dlouhodobých záměrů; s touto námitkou se městský soud nevypořádal. Podle stěžovatelky celorepublikový dlouhodobý záměr výslovně neuvádí, že lze soukromé základní školy zakládat pouze v lokalitách, kde je kapacita základních škol naplněna. Stejně tak z dlouhodobého záměru Jihomoravského kraje neplyne povinnost správních orgánů srovnávat volné kapacity ve školách zřizovaných veřejnými zřizovateli se školami se soukromými zřizovateli.

[6] Městský soud se dále nedostatečně zabýval námitkou, podle níž správní orgány nevysvětlily kritéria pro určení lokality, v jejímž rámci porovnávaly obsazenost škol. Správní orgány dále nezohlednily kladné stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) a Rady města Brna (dále jen „obec“), která stěžovatelka předložila na podporu své žádosti. Rozsudek městského soudu se dále nevypořádal s otázkou, zda byl ve správním řízení správně zjištěn skutkový stav. Stěžovatelka je nadále přesvědčena, že její procesní práva byla porušena tím, že se nemohla vyjádřit ke všem

pokračování

podkladům pro rozhodnutí a argumentace žalovaného se následně podstatně odchýlila od odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[7] Stěžovatelka brojí i proti nesprávnému výkladu a použití § 148 odst. 3 školského zákona, jenž obsahuje taxativní výčet důvodů zamítnutí žádosti. Z rozsudku městského soudu však implicitně plyne, že dlouhodobé záměry mohou vytvořit prostor pro volnou úvahu správního orgánu, zda žádosti vyhoví, či nikoli. Dále z rozsudku plyne, že žádost lze zamítnout i na základě podmínek, které nejsou výslovně stanoveny v dlouhodobých záměrech.

[8] Závěrem stěžovatelka namítla, že právo zakládat soukromé školy zaručuje čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17, ani zákonné podmínky vzniku nových škol nelze vykládat tak, že by zápis základní školy mohl podléhat libovůli správních orgánů.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Rozsudek podle něj cituje ta ustanovení dlouhodobých záměrů, s nimiž byla žádost stěžovatelky v rozporu. Žalovaný zpochybnil, že by měl povinnost řídit se při rozhodování o žádosti o zápis do školského rejstříku vyjádřením obce či kraje; tato vyjádření nemají ani povahu závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle žalovaného nedoplňuje kritérium obsazenosti škol v konkrétní lokalitě podmínky nad rámec § 148 odst. 3 školského zákona. Žalovaný k tomu odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 29. 4. 2016, č. j. 10 A 15/2016 - 42, a již citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/17.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pojmem „nepřezkoumatelnost“ se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudcích ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám rozhodnutí, při nichž pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v jeho nedostatečném odůvodnění, resp. nedostatečném vypořádání žalobních námitek. Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. Městský soud se zabýval všemi žalobními body a své závěry dostatečně odůvodnil, o čemž svědčí i to, že s jednotlivými pasážemi rozsudku stěžovatelka v kasační stížnosti obsáhle polemizuje.

[13] Stěžovatelka je přesvědčena, že správní orgány měly vyhovět její žádosti o zápis základní školy do školského rejstříku. Zpochybňuje procesní postup správních orgánů, výběr lokality, v níž byla hodnocena naplněnost základních škol, jakož i dlouhodobé záměry, z nichž správní orgány vycházely při svém rozhodování.

[14] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 18. 11. 2020, č. j. 4 As 139/2020 - 40, již zabýval obdobnou žádostí téže stěžovatelky, týkající se neúspěšného pokusu o zápis do školského rejstříku pro jiný školní rok. Přílehlavou argumentaci z tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud použije i v této věci.

[15] Podle § 9 odst. 1 věty první školského zákona „*ministerstvo zpracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky, projednává jeho návrh s příslušnými ústředními odborovými orgány, příslušnými organizacemi zaměstnavatelů s celostátní působností a s kraji, předkládá jej vládě ke schválení a zveřejňuje jej způsobem umožňujícím dálkový přístup*“. Podle § 9 odst. 2 věty první školského zákona „*krajský úřad zpracovává v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji a předkládá jej ministerstvu k vyjádření*“. Podle § 9 odst. 3 školského zákona „*dlouhodobý záměr podle odstavce 2 obsahuje analýzu vzdělávací soustavy v kraji a stanovuje na základě předpokládaného demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje zejména cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělání, druhů, popřípadě typů škol a školských zařízení a jejich kapacitu a návrh na financování vzdělávání a školských služeb v kraji*“.

[16] Podle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona „*orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku dále zcela nebo zčásti zamítne v případě, že posouzením žádosti zjistí, že žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje*“.

[17] Stěžovatelka namítla zkrácení na právu vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí, neboť ministr se v rozhodnutí o rozkladu podstatně odchýlil od argumentace správního orgánu prvního stupně. Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem toto pochybení neshledal. Je sice pravdou, že ministr v rozhodnutí o rozkladu konstatoval, že ustanovení celorepublikového dlouhodobého záměru, z něhož vycházel správní orgán prvního stupně, na věc nedopadá. Přesto byla žádost stěžovatelky v rozporu s jiným ustanovením celorepublikového dlouhodobého záměru a nadto i s dlouhodobým záměrem Jihomoravského kraje. Ministr proto v rozhodnutí o rozkladu v tomto ohledu korigoval rozhodnutí žalovaného, s jehož výrokem se ztotožnil.

[18] Správní řízení vedené ve dvou stupních tvoří ve výsledku jeden celek; k tomu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2010, č. j. 5 Afs 74/2009 - 111. Odvolací správní orgán je v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu oprávněn v odvolacím řízení odstranit dílčí nedostatky argumentace správního orgánu prvního stupně uvnitř odůvodnění rozhodnutí, případně též korigovat určité „argumentační zaškobrtnutí“ podřízeného správního orgánu, potvrzuje-li napadené prvostupňové rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47, či ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25). Pokud odvolací správní

pokračování

orgán zamítne odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a toto rozhodnutí potvrdí, je oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, dojde-li jinak k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 - 48). Nesouhlasí-li odvolací správní orgán s určitými závěry správního orgánu prvního stupně obsaženými v odůvodnění jeho rozhodnutí, avšak přesto se ztotožní s výrokem přezkoumávaného rozhodnutí a shledá, že tento výrok i přes zjištěná pochybení správního orgánu prvního stupně v odvolacím řízení ob stojí, je namístě, aby odvolání zamítl, napadené rozhodnutí potvrdil a své korigující závěry uvedl v odůvodnění rozhodnutí o odvolání (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012, č. j. 9 Ca 144/2009 - 102). Současně je nutné poukázat zejména na to, že odvolací správní orgán nemusí postupovat v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, pokud nedoplní podklady pro své rozhodnutí nad rámec těch, které byly součástí správního spisu správního orgánu prvního stupně. Tyto závěry týkající se odvolacího řízení jsou přenositelné i na řízení o rozkladu. V posuzované věci doplnění argumentace v rozhodnutí o rozkladu nezpochybnilo správnost výroku rozhodnutí o žádosti stěžovatelky, a proto je lze považovat za přípustnou korekci rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[19] Stěžovatelka dále spatřuje pochybení v tom, že dlouhodobé záměry, z nichž správní orgány vycházely, nebyly součástí správního spisu. Městský soud tento nedostatek nepovažoval za podstatnou vadu řízení, neboť dlouhodobé záměry jsou ze zákona zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup (srov. body 28 a 29 rozsudku městského soudu). Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožnil, přičemž by, stejně jako městský soud, považoval za vhodnější založit do správního spisu alespoň podstatné části dlouhodobých záměrů. Ani případné založení dlouhodobých záměrů ve správním spisu by však nic nezměnilo na situaci stěžovatelky. Stěžovatelka věděla, že její žádost může být úspěšná, pokud bude splňovat podmínky podle § 148 odst. 3 školského zákona. Jednou z nich je přitom soulad žádosti s celorepublikovým dlouhodobým záměrem, ale též s dlouhodobým záměrem příslušného kraje. Stěžovatelka tedy mohla a měla počítat s posouzením své žádosti z hlediska obou dlouhodobých záměrů, přičemž k nim měla dálkový přístup.

[20] Stěžovatelka je dále přesvědčena, že správní orgány nemohly na základě dlouhodobých záměrů vytvářet nové podmínky pro posouzení její žádosti, neboť výčet uvedený v § 148 odst. 3 školského zákona je konečný. Zásadní kritérium, z něhož správní orgány při hodnocení žádosti stěžovatelky vycházely, se týká dostatečných a dosud nenaplněných kapacit základních škol v oblasti, kde chtěla stěžovatelka základní školu zřídit. V tomto ohledu odkazuje Nejvyšší správní soud na svá předchozí rozhodnutí (rozsudky ze dne 27. 2. 2020, č. j. 2 As 69/2019 - 40, nebo již citovaný rozsudek vydaný v jiné věci stěžovatelky pod č. j. 4 As 139/2020 - 40), jakož i na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/17. Tato rozhodnutí označila vytváření dlouhodobých záměrů za zákonné i ústavně konformní. Posouzení samotných kapacitních důvodů představuje podle Ústavního soudu legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy. Pokud tedy správní orgány vzaly při rozhodování v potaz dostatečné kapacity základních škol v dané lokalitě a na tomto základě zamítly žádost stěžovatelky, měl tento postup oporu v zákoně, konkrétně v § 148 odst. 3 školského zákona.

[21] Pokud jde o posouzení, zda dlouhodobé záměry obsahovaly kritérium dostatečné kapacity stávajících základních škol, odkazuje Nejvyšší správní soud na body 35 a násl. rozsudku č. j. 4 As 139/2020 - 40. Jedná se o skutkově téměř totožnou věc téže stěžovatelky (liší se zejména školním rokem, pro který se stěžovatelka domáhala o zápis do školského rejstříku), v níž Nejvyšší správní soud vyložil, že oba dlouhodobé záměry zakotvují kritérium dostatečné kapacity základních škol. Pro úplnost soud podotýká, že ze správního spisu vyplývá, že v lokalitě Městské části Brno-Bohunice a Městské části Brno-Starý Lískovec byla ke dni 30. 9. 2016 naplněnost základních škol 67,50 %, jelikož se zde základního vzdělání může účastnit nejvýše 3 364 žáků a jejich vykázaný počet činí 2 271.

[22] Z těchto skutkových zjištění tedy vyplývá, že v dané lokalitě je zjevně dostatek míst pro základní vzdělávání ve stávajících školských zařízeních, která navíc mají postačující kapacitu i pro případný nárůst počtu žáků. Za této situace nebyl dán důvod k zápisu další základní školy do školského rejstříku, neboť takový úkon by nebyl v souladu s celorepublikovým dlouhodobým záměrem ani s dlouhodobým záměrem Jihomoravského kraje, které podmiňují vznik nových školských zařízení nedostatečnou kapacitou stávajících škol v dané lokalitě. Oba správní orgány ani městský soud tedy nepochybily, pokud dospěly k závěru o nutnosti zamítnutí žádosti stěžovatelky o zápis nové školy do rejstříku podle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona kvůli jejímu rozporu s celorepublikovým dlouhodobým záměrem a dlouhodobým záměrem Jihomoravského kraje.

[23] Podle stěžovatelky dlouhodobé záměry neobsahují ustanovení, podle něhož by bylo možné zakládat základní školy pouze v místech, kde je dosavadní kapacita naplněna. Nejvyšší správní soud konstatuje, že volná kapacita srovnatelných zařízení v dané lokalitě je relevantním faktorem vyplývajícím z dlouhodobých záměrů. Jedná se o jednu z okolností, kterou mají správní orgány vzít v potaz při rozhodování o žádosti o zápis do školského rejstříku. Nejvyšší správní soud odkazuje na svou předcházející judikaturu (rozsudek č. j. 4 As 139/2020 - 40, bod [34]), jakož i na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/17, podle nichž je omezení vzniku nestátních škol z kapacitních důvodů legitimním kritériem regulace vzdělávací soustavy, pokud jeho důsledkem není zánik nestátních škol.

[24] Správní orgány rovněž nejsou podle stěžovatelky povinny srovnávat volné kapacity ve školách zřizovaných veřejnými zřizovateli oproti školám se soukromými zřizovateli. Nejvyšší správní soud tento závěr nesdílí, neboť zákonnou povinností správních orgánů podle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona je posoudit soulad žádosti s dlouhodobými záměry, včetně srovnání volných kapacit ve školách. V rozsudku č. j. 10 A 15/2016 - 42 dospěl městský soud k závěru, že hlediskem potřebnosti vzniku nové školy může být i (ne)dostatečnost stávající kapacity v základních školách. Vezmou-li správní orgány toto hledisko za zásadní při posuzování souladu žádosti s dlouhodobým záměrem, nelze tento postup bez dalšího považovat za nezákonný.

[25] Stěžovatelka je dále přesvědčena, že správní orgány nevysvětlily, na základě jakých kritérií určily lokalitu, v jejímž rámci porovnávaly obsazenost škol. Napadená rozhodnutí podle ní nesou znaky svévole, neboť nezhodnotila kladné stanovisko krajského úřadu a obce, přičemž ani s touto námitkou se městský soud dostatečně nevypořádal. Nejvyšší

pokračování

správní soud v této souvislosti odkazuje na své předcházející rozhodnutí ve skutkově obdobné věci týkající se téže stěžovatelky, v níž uplatnila obě tyto kasační námitky, a Nejvyšší správní soud se s nimi podrobně vypořádal (srov. zejm. body 32, 34 a 39 rozsudku č. j. 4 As 139/2020 - 40). Souhlasná stanoviska krajského úřadu a obce jsou i v nyní řešené věci značně obecná a nijak nezpochybňují skutková zjištění o významné nenaplněnosti kapacity stávajících základních škol v dané lokalitě. Nejvyšší správní soud podotýká, že s námitkou konkrétnosti vymezení zkoumané lokality se městský soud vypořádal v rámci svého závěru o zamítnutí žádosti stěžovatelky pro dostatek volných kapacit v rámci stávajících škol v dané lokalitě.

[26] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou ústavněprávního rozměru zakládání soukromé školy; přitom odkazuje na již citovaná rozhodnutí, zejména na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 34/17. Ústavní soud v něm dovodil, že z Listiny nevyplývá veřejné subjektivní právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední školy. Ústavní soud zároveň naznal, že omezení vzniku nestátních škol založené na kapacitních důvodech nepřináší jejich obecný zánik, ale naopak představuje legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy. Právě to se stalo i v posuzované věci; správní orgány tedy nepochybily, pokud stěžovatelčině žádosti nevyhověly.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť stěžovatelka ve věci neměla úspěch a úspěšnému žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 20. srpna 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu