



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobkyně: **Pražské vzdělávací středisko - jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky, s.r.o.**, se sídlem V Pitkovičkách 11, Praha, zast. prof. JUDr. Janem Křížem CSc., advokátem se sídlem Rybná 9, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 5, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2023, č. j. 3 A 111/2020-59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2023, č. j. 3 A 111/2020-59, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 6. 8. 2020, č. j. MSMT-30517/2020-3, **se ruší.**
- III. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 4. 2020, č. j. MSMT-18095/2020-4, **se ruší.**
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce prof. JUDr. Jana Kříže CSc., advokáta se sídlem Rybná 9, Praha, na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 28 570 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žalobu

stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2020, č. j. MSMT-30517/2020-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Stěžovatelka podala žádost o zápis změny v rejstříku škol a školských zařízení, spočívající v zápisu nového místa poskytovaného vzdělávání. O této žádosti rozhodlo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 24. 1. 2020, č. j. MSMT-34737/2019-6 (dále jen „rozhodnutí o žádosti“) tak, že prvním výrokem zapsalo nové místo poskytovaného vzdělávání na adrese Palackého třída 87, Brno, a zároveň druhým výrokem provedlo výmaz stávajícího místa poskytovaného vzdělávání na adrese Veveří 95, Brno.

[3] Proti druhému výroku podala stěžovatelka rozklad, ve kterém namítala, že správní orgán zasáhl do jejího dispozičního práva, neboť výmaz daného místa poskytovaného vzdělávání nikdy nenavrhovala. O tomto rozkladu rozhodl ministr školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministr“) rozhodnutím ze dne 30. 4. 2020, č. j. MSMT-18095/2020-3, tak, že rozhodnutí o žádosti v části, kterou byl proveden výmaz místa poskytovaného vzdělávání, zrušil a věc vrátil k novému projednání.

[4] Ministr však rovněž ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 30. 4. 2020, č. j. MSMT-18095/2020-4 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), rozhodl tak, že zrušil první výrok rozhodnutí o žádosti, kterým byl proveden zápis nového místa poskytovaného vzdělávání. Toto rozhodnutí totiž podle ministra bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, konkrétně v rozporu s § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), dle kterého má být žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku zamítnuta v případě, že žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky. Tento nesoulad ministr spatřoval ve vztahu k části 2.2 písm. A bod 6 Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky 2019–2023 (dále jen „dlouhodobý záměr“).

[5] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala stěžovatelka rozklad, který ministr napadeným rozhodnutím zamítl.

2. Rozhodnutí městského soudu

[6] Stěžovatelka proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou u městského soudu. V žalobě namítala, že dlouhodobý záměr nemůže být vykládán bezvýjimečně a nesmí obsahovat diskriminační ustanovení.

[7] Podle stěžovatelky žalovaný pochybil, jelikož se odmítl zabývat námitkou, že přesunem části výuky nedojde k navýšení počtu studentů, a že naopak povede ke zkvalitnění výuky. Dle stěžovatelky formalistický výklad uvedeného ustanovení dlouhodobého záměru povede ke znemožnění jakéhokoli pokroku ve zkvalitnění výuky snížením počtu studentů ve třídách. Jako poslední stěžovatelka namítá, že dlouhodobý záměr cílí primárně na české studenty, přičemž stěžovatelka se zaměřuje na klientelu zahraniční. V doplnění žaloby stěžovatelka odkázala na rozhodnutí ministra ze dne 15. 12. 2021, č. j. MSMT-26404/2021-3 (dále jen „rozhodnutí ministra o nepřezkoumatelnosti“), kterým pro nepřezkoumatelnost zrušil prvostupňové rozhodnutí, kterým nebylo vyhověno žádosti o zápis dalšího místa

pokračování

poskytovaného vzdělávání. Tato nepřezkoumatelnost měla spočívat v tom, že se správní orgán žádným způsobem nevypořádal s námitkami účastníka řízení, který namítal zejména to, že zápisem dalšího místa nedojde k navýšení stávající kapacity poskytovaného vzdělávání.

[8] Městský soud žalobu považoval za nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), napadeným rozsudkem zamítl.

[9] V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že dotčené ustanovení dlouhodobého záměru nedává prostor pro správní uvážení. Podle městského soudu je nenavýšování kapacit samostatně stojícím imperativem, nová místa vzdělávání tak nelze zapsat bez ohledu na to, zda je současně navýšována kapacita, či nikoliv. Zároveň měl městský soud za to, že nenavýšení kapacity stěžovatelky je nepravděpodobné a nemůže být stěžovatelkou doloženo. Zákaz zápisu nových míst je dlouhodobým záměrem zdůvodněn klesajícím počtem žáků a dostačujícími kapacitami. Tyto kapacity však nelze chápat pouze ve smyslu počtu studentů, ale i ve smyslu počtu zařízení poskytujících daný druh vzdělávání s veškerým jejich příslušenstvím. Cílem dlouhodobého záměru je pak dle městského soudu tuto síť institucionálně nerozšiřovat. Samotným zápisem nových míst vzdělávání dochází k navýšování kapacit přinejmenším co do jejich dostupnosti.

[10] Podle městského soudu by bylo nadbytečné zkoumat, zda se zápisem dalšího místa výuky zvýší kapacita a zda se bude jednat o navýšování konkurence, když jsou cílovou skupinou stěžovatelky studenti ze zahraničí. Zápis nového místa totiž pro rozpor s dlouhodobým záměrem není vůbec možný a zohlednění klientely, na níž se stěžovatelka zaměřuje, by znamenalo nerovný přístup k adresátům právních norem. Zároveň městský soud uvedl, že rozhodnutí ministra o nepřezkoumatelnosti, na které stěžovatelka odkazovala, nepředstavuje oporu pro její právní názor. V tomto rozhodnutí ministr spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v tom, že se správní orgán prvního stupně vůbec nevypořádal s námitkami účastníka řízení. Nicméně věcná správnost rozhodnutí vůbec nebyla posuzována, ani ministr nepředjímal, jak by měla být předmětná právní otázka posouzena.

3. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodu nezákonnosti pro nesprávné zjištění a posouzení úplného skutkového stavu. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že při zkoumání souladu žádosti s dlouhodobým záměrem je třeba také zkoumat, zda nejsou jeho požadavky nesmyslné, či zda mohou vést k zamýšlenému cíli. Dle stěžovatelky příslušné ustanovení dlouhodobého záměru obsahuje dva zásadní požadavky, a to na nenavýšování kapacit jazykových škol a nezapisování dalších míst poskytovaného vzdělávání. Nenavýšování kapacit pak stěžovatelka považuje za legitimní požadavek, oproti tomu požadavek na nezapisování dalších míst poskytovaného vzdělávání nemůže dle jejího názoru samostatně obstát. Tato podmínka totiž nemůže mít jiný účel než právě zabezpečení nenavýšení kapacity. Rovněž dle stěžovatelky neobstojí závěr soudu, že má být snižována také dostupnost jazykových škol, jelikož tento výklad nemá oporu v žádné části dlouhodobého záměru. Stěžovatelka opětovně zdůraznila, že zápisem dalšího místa poskytovaného vzdělávání nedojde

k navýšení současné početní kapacity a tím spíše ani kapacity maximální. Dle stěžovatelky je v rozporu se zákonem i ústavním pořádkem zvýhodnění příspěvkových organizací, které mají dostatečnou kapacitu konání jazykových kurzů a tato kapacita je dlouhodobě nevyužívána. Formalistickým výkladem daného ustanovení dlouhodobého záměru je dle stěžovatelky narušena také hospodářská soutěž, neboť stěžovatelce není bez relevantních důvodů umožněno upravit rozvrhy a snížit počet žáků v jednotlivých třídách a tím dosáhnout kvalitnější výuky a konkurenční výhody.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Zároveň uvedl, že požadavek na nezapisování dalších míst poskytovaného vzdělávání je zcela samostatný a odpovídá hypotéze, že dochází k soustavnému poklesu žáků vzdělávajících se na jazykových školách s právem státní jazykové zkoušky. Dle žalovaného je cílem dlouhodobého záměru, jak správně vyložil městský soud, institucionálně nerozšiřovat síť míst, na nichž dochází k poskytování služeb škol s právem státní jazykové zkoušky. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelka je řádně zastoupena. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti, ověřil při tom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Pro přezkum napadeného rozsudku městského soudu je klíčové posouzení naplnění podmínek § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, a tedy otázky, zda je zápis dalšího místa poskytovaného vzdělávání do rejstříku škol a školských zařízení v souladu s dlouhodobým záměrem. Dle § 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. Podle § 149 odst. 4 školského zákona se pak na posouzení žádosti o zápis změny v rejstříku obdobně vztahuje § 148 téhož zákona.

[16] Nejvyšší správní soud uvádí, že nezpochybňuje význam a smysl přijímání dlouhodobých záměrů, které ve své podstatě v souladu se zákonem mohou omezit právo na zřizování soukromých škol. Ustanovení omezující právo na zřízení soukromé školy však nesmí zasáhnout do samotné podstaty práva na zřizování veřejných škol. Je také potřeba zkoumat, zda dlouhodobé záměry a jejich užití na konkrétní věc nepopírají požadavky ústavněprávní, jak již Nejvyšší správní soud uvedl také v rozsudku ze dne 7. 12. 2022, č. j. 10 As 320/2020-58, č. 4440/2023 Sb. NSS. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že dlouhodobý záměr je strategickým dokumentem odborného a politického charakteru, a proto je jej nutné číst nikoliv jako striktně normativní dokument, ale se zohledněním jeho povahy, účelu a tvůrců.

pokračování

[17] V posuzované věci měly správní orgány stejně jako městský soud za to, že zápis dalšího místa poskytovaného vzdělávání odporuje části 2.2 písm. A bodu 6 dlouhodobého záměru, dle kterého platí: *„Do rejstříku škol a školských zařízení nebudou vzhledem ke klesajícímu počtu žáků a dostačujícím kapacitám, které ve školním roce 2018/2019 šestinásobně převyšují počty vykazovaných žáků, zapisovány nové jazykové školy s právem státní jazykové zkoušky ani nebudou navyšovány kapacity jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky a zapisována nová místa poskytovaného vzdělávání.“*

[18] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se ztotožňuje se žalovaným, že dikce předmětného ustanovení dlouhodobého záměru nedává prostor pro správní uvážení. Podle městského soudu nelze zápis nového místa poskytovaného vzdělávání provést bez ohledu na to, zda je navyšována kapacita, či nikoliv. V tomto však Nejvyšší správní soud nemůže závěrům městského soudu přisvědčit. Nejvyšší správní soud naopak zdůrazňuje, že část citovaného ustanovení dlouhodobého záměru omezující zápis dalších míst poskytovaného vzdělávání, nelze vykládat izolovaně bez zohlednění části předchozí. Jak správně uvádí také městský soud, smyslem tohoto ustanovení je nenavyšování stávajících kapacit jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky, jelikož stávající kapacity několikanásobně převyšují počty vykazovaných studentů. Právě ve světle tohoto východiska je pak nutné posoudit, zda je v konkrétním případě zápis nového místa v rozporu se zásadami a cíli dlouhodobého záměru, neboť první část citovaného ustanovení představuje výkladové vodítko, které je potřeba při posuzování případné žádosti o zápis nového místa poskytovaného vzdělávání zohlednit. Nejvyšší správní soud se tak naopak ztotožňuje s tvrzením stěžovatelky, že požadavek na nezapisování dalších míst nemůže obstát samostatně, ale pouze v kombinaci s požadavkem na nenavyšování kapacit.

[19] Žalovaný i městský soud se tak dopustili zkratkovitého výkladu, kdy ustanovení dlouhodobého záměru vyložily tak, že *„do rejstříku škol a školských zařízení nebudou ... zapisována nová místa poskytovaného vzdělávání.“* Tento výklad však zcela pomíjí tu část, kde je stanoveno, že k tomuto omezení má dojít *„vzhledem ke klesajícímu počtu žáků a dostačujícím kapacitám“*. S ohledem na to, že ustanovení dlouhodobého záměru přímo stanoví, co je jeho cílem, respektive z jakého důvodu dochází k omezení možnosti rozšíření kapacit jazykových škol, nelze při výkladu stanovených pravidel od tohoto cíle odhlédnout. Byť dané ustanovení působí poměrně striktně, nelze jej podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu vykládat bezvýjimečně a formalisticky, jak v této věci učinil žalovaný, resp. ministr a následně také městský soud. Zápis nových míst poskytovaného vzdělávání tak nelze kategoricky odmítnout bez zohlednění skutkových okolností jednotlivých žádostí a smyslu uvedeného omezení zápisu, jak chtěl v tomto případě učinit žalovaný.

[20] Pokud by nebylo vůbec možné zohlednit konkrétní okolnosti žádosti o zápis nového místa poskytovaného vzdělávání, výklad ustanovení dlouhodobého záměru by ve spojení s § 148 odst. 3 školského zákona mohl vést k absurdním a zjevně nezamýšleným závěrům. Jazyková škola s právem státní jazykové zkoušky by při znemožnění výuky v řádně zapsaném místě poskytovaného vzdělávání (např. při ukončení nájemní smlouvy, probíhající rekonstrukci omezující možnost výuky apod.) fakticky mohla pozbýt právo poskytovat vzdělávání jako takové. Při formalistické aplikaci citovaného ustanovení dlouhodobého záměru by správní orgány žádost o zápis nového místa poskytovaného vzdělávání do rejstříku škol a školských zařízení v podstatě musely zamítnout, čímž by jazykové škole i v důsledku objektivních překážek vzniklých bez jejího zavinění bylo znemožněno

poskytovat vzdělávání, byť by splňovala veškeré ostatní podmínky. Takovéto důsledky však nelze akceptovat, jelikož nepovedou k naplnění cíle dlouhodobého záměru, kterým je zejména nenavyšování stávajících kapacit, nikoliv systematické omezování řádně zapsaných kapacit.

[21] Ve smyslu výše uvedené argumentace je tak nezbytné při posuzování žádosti o zápis nového místa poskytovaného vzdělávání posoudit, zda tímto zápisem dojde k navýšení maximální zapsané kapacity a další skutkové okolnosti dané žádosti. Nelze tak pouze mechanicky přejímat znění dlouhodobého záměru bez zohlednění jeho smyslu a cíle.

[22] Ústavní soud nálezem ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17, č. 224/2019 Sb., zamítl návrh skupiny senátorů na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona. Podle navrhovatelky toto ustanovení ve své podstatě umožňuje žalovanému a krajům zabránit vzniku nových škol na základě dokumentu, který má pouze politicko-úřední povahu. Dlouhodobé záměry obvykle předpokládají vznik nových škol pouze z kapacitních důvodů a žalovaný tak zpravidla vznik nových soukromých škol odmítá povolit jen proto, že stávajících škol je dostatek. Úprava školského zákona tak podle navrhovatelů zasahuje do „jádra práva zakládat soukromé školy“ ve smyslu čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

[23] Ze zmíněného nálezu vyplývá, že Listina základních práv a svobod vylučuje monopolizaci vzdělání ze strany státu a nestátní školy představují subsidiární prostředek pro naplnění práva na vzdělání. Nicméně touto úpravou není zakotveno subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné školy. Dlouhodobé záměry však musí respektovat kvalitativní požadavky v oblasti vzdělávání dle školského zákona a rovněž přihlídnout k ústavní povaze práva na vzdělání a principům dělby moci. Kapacitní důvody pak představují legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy, nicméně dlouhodobé záměry nemohou být prostředkem plošné likvidace nestátních škol a nemohou zasahovat do jádra práva na vzdělání. Ve vztahu k tomuto Ústavní soud v bodě 47 uvádí: „Obsah jádra práva na vzdělání v materiálním smyslu znamená především 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.“ Poskytování kvalitní výuky je jádrem práva na vzdělávání a dosažení vyšší kvality výuky by mělo být cílem, který má být orgány státní správy podporován.

[24] V této souvislosti je tak potřeba odmítnout tu část odůvodnění napadeného rozsudku, kde městský soud uvádí: „Tyto kapacity však podle soudu nelze chápat toliko ve smyslu počtu studentů, nýbrž i ve smyslu počtu zařízení poskytujících daný druh vzdělávání s veškerým jejich příslušenstvím, přičemž záměrem Dlouhodobého plánu zcela evidentně je tuto síť míst institucionálně nerozšiřovat.“ Dle městského soudu je nutné i v samotném zápisu nových míst poskytovaného vzdělávání spatřovat určitý způsob navýšování kapacit jazykových škol, přinejmenším co do jejich dostupnosti. Nejvyšší správní soud se s městským soudem ztotožňuje v té části, dle které je třeba kapacity chápat ve smyslu počtu studentů a počtu zařízení poskytujících daný druh vzdělávání. Do těchto kapacit již však dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze zahrnout příslušenství těchto zařízení. Právě příslušenství zařízení poskytujících vzdělávání totiž je jedním z prostředků, jak lze dosáhnout vyšší kvality výuky, případně i konkurenční výhody, která ve své podstatě může přispět k motivaci dalších zařízení poskytujících vzdělávání zvýšit kvalitu výuky tak, aby si

pokračování

udržely svou pozici na trhu. Toto příslušenství lze pak chápat např. ve smyslu počtu učeben, jejich vybavení apod., ale také ve smyslu samotného počtu míst poskytovaného vzdělávání.

[25] Jak uváděla také stěžovatelka ve své kasační stížnosti, zvýšením počtu míst, kde je vzdělávání nabízeno, může v konečném důsledku dojít ke zvýšení kvality poskytované výuky. Kvalita výuky může být pozitivně ovlivněna možností snížit počet studentů v jednotlivých kurzech, díky čemuž může být výuka více přizpůsobena individuálním potřebám studentů, úpravou rozvrhu tak, aby nebylo nutné poskytovat výuku v pozdních večerních hodinách, možností působení více kvalitních lektorů apod. Zkvalitnění výuky poskytované školským zařízením také zjevně nemůže být v rozporu s cíli příslušného dlouhodobého záměru. Zájmem poskytovat kvalitní výuku na soukromých školách je zcela v souladu se zájmem společnosti na poskytování kvalitního vzdělávání jako celku. Kvalita soukromých škol totiž může ve své podstatě vést také ke zkvalitnění výuky poskytované veřejnými školami, které mohou být rovněž motivovány ke zvýšení vlastní kvality poskytovaného vzdělávání ve snaze udržet si počet žáků vzdělávaných na těchto školách. Jak uvedl Ústavní soud ve výše citovaném nálezu, kvalitní výuka představuje jádro práva na vzdělání. Snaha o poskytování kvalitnější výuky by tak měla být dostupnými prostředky podporována a právní úprava nesmí být vykládána tím způsobem, který zvyšování kvality výuky brání, byť tak činí nepřímě. Ostatně sám žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nikterak nerozporuje chvályhodný záměr stěžovatelky na zkvalitnění výuky prostřednictvím úpravy rozvrhu.

[26] Nejvyšší správní soud také souhlasí s tím, že z dlouhodobého záměru nevyplývá požadavek na obecné snižování dostupnosti jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky. Je tak sice možné, že dílčím cílem dlouhodobého záměru mohlo být také institucionální nerozšiřování sítě jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky, dlouhodobý záměr však explicitní požadavek na omezování dostupnosti jazykových škol neobsahuje. Klíčovým kritériem byl v dlouhodobém záměru stanoven požadavek nenavyšování kapacit stávajících zařízení, ten však obecně nemusí být v rozporu s dobrou dostupností míst poskytovaného vzdělávání zapsaných školských zařízení.

[27] Sám žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že je mu z vlastní úřední činnosti známo, že naplněnost jazykové školy, jejíž činnost žalobkyně vykonává, je dlouhodobě nízká. Pokud stěžovatelka dlouhodobě nedosahuje maximální zapsané kapacity žáků, podporuje tato okolnost tvrzení, že ani v důsledku zápisu dalšího místa poskytovaného vzdělávání nedojde k překročení této maximální zapsané kapacity, což by mělo být hlavním hlediskem pro posouzení souladu žádosti s dlouhodobým záměrem při jeho současném znění. Právě nenavyšování kapacit je vymezeno jako cíl a význam posuzovaného ustanovení dlouhodobého záměru. Stěžovatelce nelze klást k tíži skutečnost, že chce řádně zapsané kapacity efektivněji využívat na více místech.

[28] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se také k rozhodnutí ministra o nepřezkoumatelnosti, na které stěžovatelka odkazovala v žalobě, byť v kasační stížnosti nesprávné hodnocení tohoto důkazu městským soudem nenamítá. Toto rozhodnutí ministra ve své podstatě rovněž podporuje výše uvedené závěry týkající se výkladu dlouhodobého záměru. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že rozhodnutí, kterým bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, žádným způsobem nepředjímá, jak má prvostupňový orgán v novém řízení meritorně

rozhodnout. V bodu 20 citovaného rozhodnutí ministr uvádí, že přisvědčuje tomu, že soulad žádosti o zápis do rejstříku s dlouhodobým záměrem je třeba hodnotit vzhledem k dlouhodobým záměrům jako celku a s ohledem na základní zásady v něm vytyčené. Ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí také zapomělo zohlednit, že se jedná o zápis místa bez současného navýšení celkové kapacity jazykové školy. V bodu 21 pak ministr uvádí, že dikci ustanovení dlouhodobého záměru nelze přejímat mechanicky, ale je třeba zabývat se konkrétní situací, která panuje v místě, kde má být zapsáno další místo.

[29] Pravdivé je rovněž tvrzení žalovaného, který ve svém vyjádření k doplnění žaloby uvedl, že nelze kategorický požadavek na kvalitu odůvodnění správních rozhodnutí zaměňovat s aprobační právní argumentací žalobce. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, pokud by argumenty uvedené účastníkem řízení nebyly pro dané rozhodnutí vůbec relevantní, nemohlo by jejich nevypořádání mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V takovém případě by nebylo na místě rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné, neboť při existenci vad procesního charakteru je vždy nutné zohlednit, zda tyto vady mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, případně z novějších rozhodnutí NSS např. rozsudek ze dne 10. 8. 2022, č. j. 10 Afs 436/2021-29). Pokud při vydání rozhodnutí došlo k procesnímu pochybení, které však vliv na zákonnost rozhodnutí nemělo, nemohlo by takové rozhodnutí být kvůli této vadě nepřezkoumatelné ani nezákonné. Citované rozhodnutí žalovaného tak podporuje závěr, že dané ustanovení dlouhodobého záměru nelze vykládat bezvýjimečně, ale lze zohlednit skutkové okolnosti dané žádosti, zejména pak skutečnost, že ani zápisem dalšího místa poskytovaného vzdělávání nedojde k navýšení maximální zapsané kapacity ani kapacity stávající, ale dojde pouze ke zkvalitnění výuky s ohledem na možnost jejího efektivnějšího rozložení na více míst.

[30] Záměr stěžovatelky, která chce plně využít svého potenciálu a poskytovat kvalitnější vzdělávání v rámci svého oprávnění za současného nepřekročení řádně zapsané kapacity, je zcela pochopitelný a žádoucí – souladný se smyslem a podstatou práva na vzdělání (čl. 33 Listiny základních práv a svobod). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zvláště ve vztahu k jazykovým školám může mít možnost rozložení výuky do více učeben případně i více budov přímý vliv na zvýšení kvality vzdělávání. Jazykové vzdělávání totiž zpravidla vyžaduje přímý kontakt a interakci studentů s vyučujícími, kteří jsou zejména v případě nižšího počtu studentů v jednotlivých skupinách schopni lépe zohlednit individuální potřeby těchto studentů a výuku jim lépe přizpůsobit. V posuzovaném případě tak mělo být (za splnění ostatních zákonných podmínek) rozhodnuto tak, že měl být zachován zápis stávajícího místa poskytovaného vzdělávání na adrese Veverí 95, Brno a zároveň měl být proveden zápis nového místa poskytovaného vzdělávání na adrese Palackého třída 87, Brno, neboť tento zápis nebyl v nesouladu s dlouhodobým záměrem.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal důvod se blíže zabývat námitkou týkající se narušení pravidel hospodářské soutěže, jelikož již první část kasační stížnosti postačuje ke zrušení napadeného rozsudku i obou rozhodnutí žalovaného. Pouze nad rámec výše uvedeného odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí, že pokud dlouhodobý záměr omezuje kapacitu soukromých jazykových škol plošně, bez návaznosti na jejich zaměření, nelze tuto úpravu považovat za diskriminační ani znevýhodňující. Právě zohlednění zaměření jazykové školy by v tomto kontextu mohlo mít diskriminační potenciál. Jednotlivé subjekty poskytující

pokračování

soukromé vzdělávání se pak musí samy rozhodnout, na jakou klientelu budou své služby cílit, respektive jaké jazykové vzdělávání budou v rámci svého oprávnění poskytovat. Toto rozhodnutí je však ekonomické a podnikatelské povahy, děje se tak zcela ve sféře těchto subjektů. Dlouhodobý záměr pak ke všem těmto subjektům přistupuje stejně. Komplexní posouzení této otázky však není předmětem ani cílem tohoto rozhodnutí.

5. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 a 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu (výrok I.).

[33] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost než rozhodnutí žalovaného zrušit. Stejně tak bylo na místě zrušit i prvostupňové rozhodnutí, neboť ani žalovaný by neměl jinou možnost než toto rozhodnutí zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám obě rozhodnutí ministra zrušil (výrok II. a III.).

[34] Nejvyšší správní soud však současně nevyslovil, že se žalovanému věc vrací k dalšímu řízení, neboť rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení je prvním úkonem v řízení – viz § 98 správního řádu. Neexistuje proto řízení, ve kterém by mělo a mohlo být pokračováno. Převáděno na tuto věc to znamená, že nové místo poskytovaného vzdělání na adrese Palackého třída 87, Brno bylo do školského rejstříku platně zapsáno.

[35] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek městského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (srov. § 110 odst. 3 větu druhou s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek, a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka byla ve věci úspěšná, a soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila.

[36] Stěžovatelčiny náklady řízení jsou v první řadě tvořeny náklady na zastoupení. Stěžovatelčin zástupce (advokát) učinil celkem pět úkonů právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), tři písemná podání ve věci samé, tj. žalobu, její doplnění a kasační stížnost (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a účast na soudním jednání (§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za tyto úkony náleží stěžovatelčinu zástupci odměna ve výši 3100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, celkem tedy pětinasobek součtu částek 3100 Kč a 300 Kč, tj. 17 000 Kč. Vzhledem k tomu, že je stěžovatelčin zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, musí být tato odměna a náhrada hotových výdajů dle § 35 odst. 10 s. ř. s. navýšena o částku odpovídající DPH 21 % na částku 20 570 Kč.

[37] Stěžovatelčiny důvodně vynaložené náklady na řízení se dále sestávají ze zaplacených soudních poplatků: 3000 Kč za žalobu a 5000 Kč za kasační stížnost, celkem tedy 8000 Kč.

[38] Žalovaný je tedy povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení k rukám stěžovatelčina zástupce celkem 28 570 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 24. května 2024

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu