



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců Mgr. Věry Pazderové, LL.M., M.A., a JUDr. Bc. Kryštofa Horna ve věci

žalobkyně: **obec Mukařov**
sídlem Příčná 11, Mukařov
zastoupena advokátem JUDr. Zdeňkem Hrabou
sídlem Kamlerova 795, Říčany

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1) obec Louňovice
sídlem Horní náves 6, Louňovice

2) obec Tehovec
sídlem Tehovecká 22, Tehovec

obě zastoupeny advokátem Mgr. Josefem Žďárským
sídlem Revoluční 763/15, Praha 1

3) obec Svojetice
sídlem Na Kopci 14, Svojetice

zastoupena advokátkou JUDr. Evelynou Lojdovou
sídlem Pařížská 67/11, Praha 1

4) nezl. A. N.
zastoupena zákonnou zástupkyní M. H.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

obě bytem X

5) nezl. T. F.

6) nezl. M. F.

oba bytem X

oba zastoupení zákonnou zástupkyní JUDr. P. F. M., MPA

bytem X

7) nezl. O. M.

zastoupen zákonnou zástupkyní Bc. I. M.

oba bytem X

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 8. 2019, č. j. 117568/2020/KUSK, č. j. 117506/2020/KUSK, č. j. 117471/2020/KUSK, č. j. 117495/2020/KUSK, č. j. 117489/2020/KUSK, č. j. 117439/2020/KUSK, č. j. 117581/2020/KUSK, č. j. 117459/2020/KUSK, č. j. 117465/2020/KUSK, č. j. 117582/2020/KUSK, č. j. 117498/2020/KUSK, č. j. 117514/2020/KUSK, č. j. 117485/2020/KUSK, č. j. 117567/2020/KUSK, č. j. 117505/2020/KUSK, č. j. 117510/2020/KUSK, a ze dne 28. 8. 2019, č. j. 118667/2020/KUSK a č. j. 118671/2020/KUSK,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení osmnácti v záhlaví označených rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadená rozhodnutí“), jimiž žalovaný změnil osmnáct rozhodnutí ředitelky Základní školy Mukařov (dále jen „ředitelka školy“), a to pět rozhodnutí ze dne 10. 8. 2020, č. j. 83/2020, č. j. 119/2020, č. j. 68/2020, č. j. 146/2020 a č. j. 88/2020, šest rozhodnutí ze dne 11. 8. 2020, č. j. 76/2020, č. j. 89/2020, č. j. 33/2020, č. j. 195/2020, č. j. 196/2020 a č. j. 78/2020, a sedm rozhodnutí ze dne 12. 8. 2020, č. j. 48/2020, č. j. 42/2020, č. j. 38/2020, č. j. 100/2020, č. j. 135/2020, č. j. 101/2020 a č. j. 56/2020, tak, že se nezletilí, o jejichž nepřijetí k základnímu vzdělávání rozhodla ředitelka školy, přijímají k základnímu vzdělávání do Základní školy Mukařov (dále jen „základní škola“) od školního roku 2020/2021 [osoby zúčastněné na řízení 4) až 7) jsou čtyřmi z celkem 18 nezletilých]. Nezletilí měli v rozhodné době evidován trvalý pobyt v obcích Svojetice, Tehovec, Babice, Louňovice či Štíhlíce.
2. Základní škola je na území žalobkyně a žalobkyně je jejím zřizovatelem. Žalobkyně ve dnech 2. 4. 2009, 3. 4. 2009 a 18. 7. 2019 uzavřela s obcemi Louňovice [osoba zúčastněná na řízení 1)], Tehovec [osoba zúčastněná na řízení 2)], Svojetice [osoba zúčastněná na řízení 3)], Babice,

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

Doubek a Štíhllice dohody o vytvoření společného školského obvodu spádové školy. Tyto obce tedy tvořily společný školský obvod ve smyslu § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“).

3. Ředitelka školy zveřejnila dne 30. 3. 2020 následující kritéria a jejich bodové ohodnocení rozhodné pro přijetí žáků do prvního ročníku základní školy ve školním roce 2020/2021:
 - a) děti s místem trvalého pobytu v obci Mukařov, Srbín, Žernovka k 31. 1. 2020 – 10b [pozn. soudu: Srbín a Žernovka jsou součástí obce Mukařov (žalobkyně)];
 - b) děti, jejichž sourozenec se v základní škole již vzdělává – 5b;
 - c) děti s místem trvalého pobytu v ostatních obcích školského obvodu základní školy – 4b;
 - d) děti zaměstnanců základní školy – 3b;
 - e) děti s místem trvalého pobytu mimo obce školského obvodu základní školy – 1b.
4. Původní rozhodnutí ředitelky školy o nepřijetí 18 nezletilých k základnímu vzdělávání ze dnů 19. 5. 2020, 20. 5. 2020, 21. 5. 2020, 22. 5. 2020, 25. 5. 2020 a 26. 5. 2020 žalovaný zrušil rozhodnutími ze dne 27. 7. 2020, v nichž uvedl, že ředitelka postupovala v rozporu s § 36 odst. 7 školského zákona, podle kterého byla povinna přijmout přednostně děti s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu. Školský obvod byl na základě dohod tvořen obcemi Mukařov, Babice, Doubek, Louňovice, Svojetice, Štíhllice a Tehovec. Z doporučení veřejné ochránkyně práv ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 14/2017/DIS/VB, vyplývá, že pokud ředitel vybírá mezi několika spádovými dětmi z důvodu kapacity, může upřednostnit to, které již má ve škole sourozence, pouze za předpokladu, že odmítnuté dítě může žádat o přijetí ještě v jiné škole, kde mu náleží právo přednostního přijetí. Pokud tomu tak není, není naplněna podmínka přiměřenosti a rozlišování nelze považovat za přípustné. V takovém případě by měl přistoupit k losování. Z napadených rozhodnutí navíc není zřejmé, z jakého důvodu se jednotlivé nezletilé děti umístily právě na místě (v pořadíku) uvedeném v rozhodnutí. Důvody nepřijetí nezletilých tak byly podle žalovaného nejasné, nepřesvědčivé a netransparentní. Napadená rozhodnutí byla proto nepřezkoumatelná.
5. Ředitelka školy následně rozhodnutími uvedenými výše v bodu 1 rozhodla opět o nepřijetí 18 nezletilých k základnímu vzdělávání od roku 2020/2021.
6. V rozhodnutích, která jsou v podstatě shodně odůvodněna, nepřijetí nezletilých odůvodnila tím, že byl naplněn nejvyšší možný počet žáků základní školy (660 žáků) zapsaný ve školském rejstříku. Odborem školství žalovaného byl také závazně stanoven počet otevíraných prvních tříd od 1. 9. 2020 na 3 s celkovou kapacitou 55 žáků. Rozhodnutími ředitelky bylo přijato k základnímu vzdělávání celkem 65 uchazečů. Zvýšení nejvyššího počtu žáků nad stanovený počet 660 žáků je možné podle školského zákona jen udělením výjimky zřizovatelem školy (žalobkyní) ve smyslu § 23 odst. 5 školského zákona nebo rozhodnutím odboru školství žalovaného na žádost schválenou zřizovatelem školy. Zákonné podmínky však naplněny nebyly a jiné možnosti zvýšení nejvyššího počtu žáků školský zákon ani zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“) nepřipouští. Pokud by odbor školství žalovaného rozhodl o zvýšení nejvyššího počtu žáků bez souhlasu zřizovatele školy, zasáhl by do výlučné působnosti obce (zřizovatele).
7. Dále ředitelka školy poukázala na to, že rada žalobkyně (jako orgán příslušný k výkonu zřizovatelských funkcí) na zasedání dne 17. 6. 2020 rozhodla, že neuděluje ředitelkou školy

navrženou výjimku z nejvyššího počtu žáků podle § 23 odst. 5 školského zákona. Rovněž zastupitelstvo žalobkyně na zasedání dne 30. 6. 2020 neschválilo návrh ředitelky školy na zvýšení nejvyššího počtu žáků z 660 na 700 žáků. Na témže zasedání zastupitelstvo přijalo obecně závaznou vyhlášku č. 2/2020, kterou se mění obecně závazná vyhláška obce Mukařov č. 1/2014 o stanovení školského obvodu Základní školy Mukařov, tak, že „[š]kolský obvod Základní školy Mukařov, [...] zřízené obcí Mukařov, je tvořen územím obce Mukařov“ (dále jen „obecně závazná vyhláška č. 2/2020“). Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 7. 2020. Smlouvy o společném školském obvodu se tak staly podle ředitelky školy obsoletními, resp. všechny závazky z veřejnoprávních smluv zanikly pro nemožnost plnění (viz § 2006 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), neboť počet dětí přihlášených z obcí společného školského obvodu k základnímu vzdělávání přesáhl stanovenou nejvyšší kapacitu školy a prvních tříd pro školní rok 2020/2021. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 32 Odo 433/2003, se při posuzování vzniku, obsahu a zániku veřejnoprávních smluv podpůrně použijí ustanovení soukromoprávních předpisů. Popsané skutečnosti představují podle ředitelky školy rámec současného skutkového a právního stavu, který byl rozhodný v době vydání rozhodnutí.

8. Názor, že lze zrušit rozhodnutí o přijetí (jiných) žáků do prvních tříd a uchazeče poté vybrat losováním, je podle ředitelky školy protiprávní. Rozhodnutí o přijetí žáků k základnímu vzdělávání jsou pravomocná a práva z nich vyplývající byla nabyta v dobré víře. Jejich zrušení je proto vyloučeno. Návrh veřejné ochránkyně práv na výběr losováním není ani v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť ten připouští možnost losování jen tehdy, stanoví-li tak sám nebo stanoví-li tak jiný zákon. Školský zákon nic takového neumožňuje.
9. Ředitelka školy také zdůraznila, že rozhodnutí o navýšení nejvyššího možného počtu žáků ve třídě podle § 23 odst. 5 školského zákona nebo rozhodnutí o žádosti o zvýšení stanovené kapacity školy spadá do samostatné působnosti obce jako zřizovatele školy a do ústavou zaručeného práva obce na samosprávu. Je proto výlučným právem obce posoudit, zda zvýšení počtu žáků nebude na újmu kvalitě výuky, bezpečnosti nebo ochraně zdraví. Obec je povinna v samostatné působnosti pečovat o vzdělání svých občanů. Není však povinností obce, která je zřizovatelem školy, vytvářet podmínky pro vzdělání občanů jiných obcí. Obec nejenom zřizuje základní školu, ale také zajišťuje kapacitní, materiální a personální zázemí pro plnění školní docházky. Náklady na vzdělání přitom nemusí být plně pokryty prostřednictvím rozpočtového určení daní navázaného na počet žáků.
10. Další navýšení kapacity školy není podle ředitelky školy v souladu s ekonomickými možnostmi obce, neboť se ostatní obce (s výjimkou jedné) odmítly podílet na zvyšujících se nákladech na provoz školy. Zvýšení počtu žáků ve škole má také negativní dopad na kvalitu výuky. Navýšení počtu žáků nad limit stanovený vyhláškou č. 48/2005 Sb., o základním vzdělávání a některých náležitostech plnění povinné školní docházky, (dále jen „vyhláška o základním vzdělávání“) a nerespektování ředitelkou školy stanovené kapacity prvních tříd a kritérií pro přijetí by zasahovalo do práv občanů obce na vzdělání. Umístění v základní škole je garantováno pouze nezletilým s místem trvalého pobytu na území žalobkyně. V případě, že počet dětí uvnitř bývalého společného spádového obvodu školy překračuje kapacitní možnosti školy, je jediným možným řešením, aby si každá obec sama plnila povinnost stanovenou v § 178 odst. 1 školského zákona. Nebylo by právně ani eticky přijatelné, pokud by mělo vést přijetí žáků z jiných obcí k nepřijetí žáků s místem trvalého pobytu na území žalobkyně.

11. Ředitelka školy dodala, že vycházela při svém rozhodování z rozsudku zdejšího soudu ze dne 17. 10. 2019, č. j. 43 A 64/2019-99. Ve zmíněné věci žalovaný rovněž sám rozhodl v odvolacím řízení o přijetí dítěte nad stanovený počet žáků základní školy, jeho rozhodnutí však bylo zrušeno.
12. Žalovaný v záhlaví uvedenými rozhodnutími změnil na základě odvolání zákonných zástupců nezletilých rozhodnutí ředitelky školy tak, že se nezletilí přijímají k základnímu vzdělávání od školního roku 2020/2021. Žalovaný nejprve připomněl závěry, které vyslovil v předcházejících zrušujících rozhodnutích, a shledal, že porušení právních předpisů a nesprávný postup v procesu přijímacího řízení nebyly napraveny.
13. Školský obvod spádové školy se stanovuje v souladu s § 178 školského zákona. Dohoda o vytvoření společného školského obvodu je veřejnoprávní smlouvou. Na vypovězení dohody se proto vztahuje § 166 odst. 2 správního řádu, který ponechává na smluvních stranách, zda dohodnou možnost výpovědi a jakou stanoví výpovědní lhůtu. Ředitelka školy měla rozhodnout v souladu s dohodami o vytvoření společného školského obvodu základní školy, na základě kterých je společný školský obvod základní školy tvořen obcemi Mukařov, Srbín, Žernovka, Babice, Doubek, Louňovice, Svojetice, Štíhllice a Tehovec. Všichni žáci ze společného školského obvodu tvořeného dohodami mají nárok na přednostní přijetí k základnímu vzdělávání před ostatními žáky, a to do povoleného počtu žáků uvedeného ve školském rejstříku.
14. V případě převisu žádostí nezletilých ze spádového školského obvodu nad kapacitu školy musí ředitelka školy žádosti setřídit podle doplňkových kritérií, která si stanoví. Nelze však připustit, aby takovým kritériem byla skutečnost, v jaké části společného školského obvodu má dítě trvalý pobyt. Zákonní zástupci žáků z obce, která nezřizuje spádovou školu, ale má na svém území příslušný školský obvod, mohou na základě zákona důvodně spoléhat na to, že jejich dítě bude v rovném postavení s dítětem s trvalým pobytem v obci zřizující spádovou školu. Jako nejoptimálnější řešení v případě převisu se jeví rozhodování losem.
15. Žalovaný dodal, že si je vědom skutečnosti, že rozhoduje o přijetí dětí k základnímu vzdělávání nad povolený počet žáků školy, který je zapsaný ve školském rejstříku, což může být žalobkyní vnímáno jako zasahování do samostatné působnosti obce. Avšak v případě, že žalovaný zjistí nezákonný postup, je povinen nezákonný stav odstranit. Žalovaný tedy připouští, že jeho rozhodnutí nejsou zcela zákonná, ale vzhledem k časové tísní se domnívá, že jimi dojde k nápravě nezákonného stavu, který byl způsoben nesprávným postupem správního orgánu prvního stupně.
16. Závěrem žalovaný doplnil, že ředitelkou školy odkazovaný rozsudek č. j. 43 A 64/2019-99 se týkal zcela odlišné skutkové situace, neboť se jednalo o přijetí „nespádových“ dětí k základnímu vzdělávání.

II. Obsah žaloby

17. Ke své žalobní legitimaci žalobkyně konstatovala, že je zřizovatelem základní školy, prostřednictvím které v samostatné působnosti pečuje o vzdělávání svých občanů a plní povinnost zajistit podmínky pro povinnou školní docházku dětí s místem trvalého pobytu na jejím území. Žalobkyně zajišťuje s ohledem na demografický vývoj kapacitní, materiální a personální podmínky pro provoz školy. Musí přitom zabezpečit, aby bylo trvale poskytováno kvalitní vzdělání všem občanům obce. Hradí také všechny výdaje školy, které

nejsou pokryty ze státního rozpočtu. Nelze proto vyloučit, že v důsledku přijetí žáků nad stanovenou kapacitu vzniknou žalobkyni nové náklady na provoz školy.

18. Aktivní žalobní legitimace podle § 65 s. ř. s. je dána vždy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce nelze zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Napadeným rozhodnutím bylo dotčeno ústavně zaručené právo žalobkyně na samosprávu a právo podle § 23 odst. 5 školského zákona (tj. právo zřizovatele rozhodovat o povolení výjimky z nejvyššího počtu žáků, které je spojeno s posouzením, zda zvýšení počtu žáků nebude na újmu kvalitě výuky a zda budou splněny podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví).
19. K věci samé žalobkyně zdůraznila, že v rámci přijímacího řízení bylo prokázáno, že závazně stanovená kapacita školy pro přijetí k základnímu vzdělávání od 1. 9. 2020 byla zcela naplněna žadateli, kteří měli v souladu se stanovenými kritérii přednost. Ředitelka školy vyšla při rozhodování ze skutečnosti, že škola objektivně nemá dostatečnou kapacitu pro všechny děti ze společného školského obvodu. Zajištění dostatečné kapacity školy přitom není v kompetenci ředitelky, ale jednotlivých obcí tvořících školský obvod.
20. Zvýšení nejvyššího počtu žáků školy nad stanovený počet 660 žáků, a tedy i rozhodnutí o přijetí dalších dětí nad tento počet je podle školského zákona možné jen (a) udělením výjimky z nejvyššího počtu žáků rozhodnutím zřizovatele školy (žalobkyně) nebo (b) rozhodnutím odboru školství žalovaného na žádost schválenou zřizovatelem školy (žalobkyní). Jiné možnosti zákon nepřipouští a zejména nepřipouští zvýšení počtu žáků rozhodnutím žalovaného bez souhlasu zřizovatele (žalobkyně). Takovým postupem by žalovaný neoprávněně zasáhl do výlučné samostatné působnosti žalobkyně.
21. Žalobkyně dále převzala argumentaci ředitelky školy týkající se nepovolení výjimky radou žalobkyně, neschválení návrhu na zvýšení počtu žáků zastupitelstvem žalobkyně a důsledků vydání obecně závazné vyhlášky č. 2/2020 (viz výše bod 7).
22. Výše popsané skutečnosti představují podle žalobkyně pevný rámec skutkového a právního stavu, který byl rozhodný v době vydání rozhodnutí a který musela ředitelka školy respektovat. Rozhodování podle skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí vyplývá přímo z povahy správního řízení.
23. Názor obcí tvořících původní školský obvod, že je třeba zrušit rozhodnutí o přijetí žáků do 1. třídy a uchazeče znova vybrat losováním, je protiprávní. Rozhodnutí o přijetí jsou pravomocná a práva z nich nabytá byla nabyta v dobré víře. Výběr uchazečů losováním doporučený veřejnou ochránkyní práv a metodickou informací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) k organizaci zápisů k povinné školní docházce není zcela v souladu se správním řádem. Školský zákon takový postup nestanoví ani neumožňuje (srov. § 145 odst. 1 správního řádu).
24. Děti a jejich rodiče, kteří jsou občany žalobkyně, mohli legitimně očekávat, že kapacita prvních tříd (stanovená ředitelkou školy na základě konkrétních poměrů) nebude překročena a tomu bude odpovídat kvalita poskytovaného vzdělávání. Obec, která je zřizovatelem školy, není povinna vytvářet podmínky pro vzdělávání občanů jiných obcí, pro které má prioritně povinnost zajistit tyto podmínky obec, jíž jsou občany. Stav, kdy škola nemůže pojmout všechny žáky z bývalého školského obvodu, je jistě nežádoucí. Je důkazem toho, že původní dohody o společném školském obvodu byly uzavřeny bez ohledu na omezenou kapacitu školy a demografický vývoj.

25. Povinnost každé obce podle § 178 odst. 1 školského zákona nelze považovat za splněnou pouhým vytvořením bývalého společného školského obvodu k základní škole zřízené jinou obcí. Pokud počet dětí uvnitř bývalého společného školského obvodu překračuje kapacitu školy, je jediným možným řešením, aby každá domovská obec plnila svou povinnost zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území. Obce z bývalého školského obvodu musely již dlouho vědět, že počet dětí v bývalém školském obvodu překračuje kapacitu školy. Podle žalobkyně není právně ani eticky přijatelné, aby přijetí žáků z jiných obcí bylo řešeno na úkor nepřijetí žáků s trvalým pobytem na území žalobkyně. Rodiče dětí z jiných obcí mohli situaci včas řešit v součinnosti s orgány vlastních obcí.
26. Žalobkyně také poukázala na to, že v napadených rozhodnutích žalovaný připustil, že si je vědom nezákonnosti svých rozhodnutí, a dodala, že základem jejího legitimního očekávání je rozsudek zdejšího soudu č. j. 43 A 64/2019-99.

III. Vyjádření žalovaného

27. Žaloba podle žalovaného neobsahuje náležitosti předepsané zákonem, neboť v ní nejsou uvedeni účastníci řízení o povinné školní docházce do spádové školy, kteří tak nebudou mít možnost se vyjádřit.
28. Žalobkyně podle žalovaného nemá ani aktivní legitimaci k podání žaloby, neboť nebyla účastníkem správního řízení a nebyla napadenými rozhodnutími ani přímo dotčena. Náklady na školní vzdělávání hradí ministerstvo. Navýšením počtu žáků nevznikají obci žádné přímé povinné náklady. Všechny obce, které uzavřely dohody o vytvoření společného školského obvodu, se podílí na nákladech připadajících na každého jednotlivého žáka. Žalobkyni tedy žádný zásah do majetku nehrozí. Zřizovatel školy nemůže ovlivňovat ani kvalitu vzdělávání a není oprávněn zasahovat do práv a povinností ředitele školy. Absenci přímého dotčení obce lze podle žalovaného dovodit např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 9. 5. 2019, č. j. 4 As 114/2019-37, byť se týkal odlišné věci. Pokud žalobkyně vystupuje jako zřizovatel školy, vystupuje z pozice veřejné moci v přenesené působnosti, a proto nemůže být aktivně legitimována k podání žaloby (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46, č. 4006/2020 Sb. NSS). Pokud naopak žalobkyně tvrdí dotčení práv v oblasti rozpočtu, je dotčena její samostatná působnost, přičemž při hospodaření se svým majetkem vystupuje obec jako účastník soukromoprávních vztahů (viz rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005-114). Žalobkyně nemůže mít žalobní legitimaci ani podle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť ta svědčí pouze účastníkovi řízení. Žalobkyní odkazovaný rozsudek č. j. 43 A 64/2019-99 ani rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 10. 2019, č. j. 54 A 58/2019-116, na nyní posuzovanou věc podle žalovaného nedopadají.
29. Žaloba je podle žalované nepřijatelná také pro nevyčerpání řádných opravných prostředků.
30. K věci samé žalovaný zdůraznil, že v posuzované věci je spor o právo jednotlivce na vzdělání a o povinnost ředitelky školy (nikoliv zřizovatele) poskytnout vzdělání žákům spádové školy. V napadených rozhodnutích žalovaný konstatoval jejich nezákonnost jen v tom rozsahu, že bez návrhu zřizovatele školy navýšil jako nadřízený správní orgán nejvyšší počet žáků nad počet žáků zapsaný ve školském rejstříku. Je přitom nesporné, že ředitelka školy navrhovala navýšení kapacity školy na 700 žáků. Žalobkyně však tento návrh neschválila, resp. nenavrhla žalovanému.

31. V době vydání rozhodnutí o nepřijetí nezletilých k povinné školní docházce byly platné dohody o vytvoření společného školského obvodu. Z obsahu těchto dohod totiž vyplývá, že je lze vypovědět jen k 31. 8., resp. k 1. 9. příslušného roku. Pro školní rok 2020/2021 tedy bylo možno dohody vypovědět pouze k 31. 8. 2019, aby přijatí žáci mohli docházku v příslušném školním roce, ke kterému byli přijati, dokončit. Z tohoto důvodu se nemůže výpověď dohod týkat roku, ke kterému právě probíhá přijímací řízení. Přijetí obecně závazné vyhlášky není výpovědí veřejnoprávních smluv. Ty nemohly být ukončeny ani pro tvrzenou nemožnost plnění podle § 2006 občanského zákoníku, neboť dlužníkem by byly obce, jimž byly zrušeny školské obvody, a ty žádnou nemožnost plnění nenamítají. Veřejnoprávní smlouvu lze vypovědět jen adresovaným právním jednáním vůči smluvní straně, a nikoli obecně závaznou vyhláškou obce. Školské obvody se podle § 178 odst. 2 školského zákona stanovují obecně závaznou vyhláškou pouze ve vyjmenovaných případech, mezi které situace upravená obecně závaznou vyhláškou žalobkyně nespadá.
32. Žalovaný proto v souladu se zásadou materiální pravdy k platným veřejnoprávním smlouvám přihlédl. Uplatňování soukromého práva je navíc nezávislé na uplatňování práva veřejného (§ 1 odst. 1 občanského zákoníku).
33. Údajné ukončení veřejnoprávních smluv těsně před ukončením přijímacího řízení k základnímu vzdělávání od školního roku 2020/2021 je podle žalovaného v rozporu také s § 159 správního řádu i s dobrými mravy. Žalovaný nesplnil ani povinnost dbát při zajišťování základního vzdělávání mimo jiné na demografický vývoj a dostupnost vzdělávání podle místních podmínek.

IV. Replika žalobkyně

34. Žalobkyně v replice nesouhlasila s tím, že by žaloba neobsahovala náležitosti předepsané zákonem, nejsou-li v ní označeny potenciální osoby zúčastněné na řízení. Soud zpravidla může sám bez větších obtíží stanovit okruh těchto osob na základě správního spisu. Žalobkyně nezpochybňuje, že rozsudky č. j. 43 A 64/2019-99 a č. j. 54 A 58/2019-116 neřešily shodnou věc, přesto lze z jejich závěrů dovodit její aktivní legitimaci.
35. Podle žalobkyně ve vztahu k účastníkům napadených rozhodnutí nejde o plnění žalobkyniny zákonné povinnosti poskytovat vzdělání ani povinnosti podle § 177 školského zákona. Tyto povinnosti má žalobkyně pouze vůči svým občanům. Zřizovatel školy nemá povinnost zajistit kapacitu školy tak, aby dostačovala i pro ostatní obce bývalého školského obvodu. Návrh ředitelky školy na zvýšení kapacity školy nemá nic společného s žalovaným zmiňovanou zásadou materiální pravdy. Kapacita školy je záležitostí především stavebně právní, přičemž maximální kapacitu školy lze změnit jen v případě kolaudačního rozhodnutí.
36. Tvrzení žalovaného, že se ostatní obce podílí na nákladech na každého jednotlivého žáka, je podle žalobkyně nepravdivé. Tento nedostatek byl napraven teprve ve smlouvě o společném školském obvodu pro školní rok 2021/2022 s obcí Babice, která si zajistila budovu na svém území, v níž bude zajišťovat výuku základní škola Mukařov.
37. Zřízení školy jako příspěvkové organizace není výkonem přenesené působnosti. Jedná se o zásadní právní omyl v konstrukci žalovaného ve vyjádření k žalobě.
38. Žalovaný se podle žalobkyně mýlí také ohledně vztahu mezi obecně závaznou vyhláškou a veřejnoprávní smlouvou. Veřejnoprávní smlouvy nezakládají žádná práva a povinnosti přímo občanům, jedná se o právní vztah pouze mezi obcemi. Práva a povinnosti občanů

mohla upravit jen obecně závazná vyhláška obce, a tudíž práva občanů okolních obcí zanikla zrušením předchozí obecně závazné vyhlášky obecně závaznou vyhláškou č. 2/2020 bez ohledu na existenci veřejnoprávní smlouvy.

V. Vyjádření osob zúčastněných na řízení

39. Osoba zúčastněná na řízení 1) zdůraznila, že plnila povinnost stanovenou v § 178 školského zákona uzavřením dohody se žalobkyní o vytvoření společného školského obvodu spádové školy. Tato dohoda ze dne 3. 4. 2009 nebyla dosud vypovězena ani jinak ukončena. Ředitelka školy i žalobkyně ji však začaly v průběhu přijímacího řízení svévolně ignorovat a ředitelka školy opakovaně vydala nezákonná a diskriminační rozhodnutí.
40. Žaloba je podle osoby zúčastněné na řízení 1) vyústěním protiprávního a nepoctivého jednání žalobkyně, kterému nemá příslušet právní ochrana. V průběhu let byly budovány nové prostory základní školy, na jejichž nákladech se obce společného školského obvodu podílely podle klíče dohodnutého ve smlouvách o spolufinancování. Z těchto smluv je patrné, že byly uzavřeny v souvislosti s existencí společného školského obvodu. V průběhu roku 2019 byla vedena jednání mezi obcemi společného školského obvodu, jak řešit nedostatečnou kapacitu základní školy. Ze strany žalobkyně nebyla tato jednání vedena v dobré víře, jak vyšlo najevo z kroků, které učinila v roce 2020.
41. Dne 30. 3. 2020 žalobkyně doručila osobě zúčastněné na řízení 1) výpověď smlouvy o spolufinancování ze dne 9. 6. 2014, v níž je uvedeno, že všechny závazky z této smlouvy byly splněny a že předmětem výpovědi je pouze závazek, podle kterého má žalobkyně jako zřizovatel školy podporovat a souhlasit s tím, že ředitel školy se bude při přijímání žáků do prvních tříd řídit kritériem dohodnutého poměrného zastoupení žáků z obcí společného školského obvodu. Dne 3. 7. 2020 žalobkyně zaslala osobě zúčastněné na řízení 1) písemnost označenou jako Vymezení spádového školského obvodu Základní školy Mukařov, v níž oznámila, že její zastupitelstvo dne 30. 6. 2020 neschválilo navýšení kapacity školy a že vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 2/2020. Tím podle žalobkyně mělo dojít k nemožnosti plnění smluv o spádovosti základní školy.
42. Žalobkyně mohla dohodu o společném školském obvodu řádně vypovědět. Takový postup by ostatním obcím umožnil zajistit základní vzdělávání dětem s bydlištěm na jejich území jiným způsobem. Žalobkyně se však rozhodla pro nezákonné jednání, navíc v pokročilé době, takže ostatním obcím a především dětem, které měly nastoupit povinnou školní docházku v září 2020, prakticky znemožnila na nastalou situaci reagovat. Výpověď dohody o společném školském obvodu by měla za následek vznik práva ostatních obcí odstoupit od smluv o spolufinancování přístavby a nástavby školy a vznik povinnosti žalobkyně vrátit poskytnutou spoluúcast. Je zřejmé, že tomu se chtěla žalobkyně vyhnout. Krom toho, uzavřením smluv o společném školském obvodu jednala žalobkyně i ve svém zájmu a v zájmu svých občanů, neboť si takto zajistila finanční prostředky pro vybudování větší školy s pestřejším zázemím. Tvzení žalobkyně o ekonomické neúnosnosti plnění závazků není podle osoby zúčastněné na řízení 1) pravdivé s ohledem výši příspěvků, které žalobkyně získává z rozpočtového určení daní (v roce 2020 tento příspěvek činil 9,9 mil. Kč) a provozního příspěvku obce (v roce 2020 tento příspěvek činil 5,9 mil. Kč).
43. Žalobkyně postupovala v rozporu se zásadou, že smlouvy se mají dodržovat, neboť nečinila kroky k naplnění dohody o společném školském obvodu. Technická kapacita po provedení drobných opatření by přitom umožňovala rozšíření školy až na 800 žáků, jak potvrdila

Krajská hygienická stanice Středočeského kraje (dále jen „hygienická stanice“). V lednu 2020 ostatní obce výslovně nabídly úhradu nutných investic i kompenzaci platů učitelů. Možnost, že by zvýšení kapacity bylo na újmu kvalitě vzdělávání, se v rámci jednání obcí společného školského obvodu nejevila jako problém. Osoba zúčastněná na řízení 1) nabízela nákup notebooků, čímž by se uvolnila jedna ze specializovaných učeben, což by umožnilo vznik více prvních tříd s menším počtem žáků. Bylo by tak zajištěno, že kvalita výuky by nepoklesla.

44. Osoba zúčastněná na řízení 1) se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že mělo dojít k zásahu do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu. Žalobkyně se právě výkonem tohoto práva (neudělením výjimky z nejvyššího počtu žáků) uvedla do situace, která vedla k vydání napadených rozhodnutí, jimiž se cítí dotčena. I pokud by snad k zásahu do práva na samosprávu došlo, vzniká zde kolize s ústavně zaručeným právem dětí na vzdělání. Je třeba přihlédnout k tomu, že právo na samosprávu je právem kolektivním (odvozeným od práv jednotlivců), zatímco právo na vzdělání právem individuálním. Právo na samosprávu by tedy nemělo v dané situaci dostat přednost. Žalovaný kolizi těchto práv posoudil velmi citlivě a napadená rozhodnutí vydal po pečlivém uvážení. Děti, které byly účastníky řízení, již neměly možnost řešit školní docházku jinak. Takovou možnost už neměly ani ostatní obce školského obvodu, neboť kapacita škol v dostupné vzdálenosti byla naplněna.
45. Osoba zúčastněná na řízení 1) poukázala také na to, že zastupitelstvo žalobkyně rozhodlo na svém zasedání dne 16. 12. 2020 usnesením č. 19/22/2020 o udělení „výjimky z *maximální kapacity ZŠ Mukařov, která činí 660 žáků, za účelem přijetí tří žáků s trvalým bydlištěm v obci Mukařov*“. Tím je popřena argumentace žalobkyně o naplnění kapacity školy.
46. Napadená rozhodnutí nejsou podle osoby zúčastněné na řízení 1) nezákonná. V přijímacím řízení nebylo prokázáno, že byla naplněna kapacita školy. V rozhodnutích ředitelky školy k tomu nebyl uveden žádný důkaz. I pokud by tomu tak bylo, § 144 odst. 2 školského zákona nehovoří o tom, kolik žáků má být ke studiu přijato, neklade tedy žádné nároky na samotné správní rozhodnutí v přijímacím řízení. Přijetí žáka v okamžiku, kdy již byl dosažen nejvyšší povolený počet žáků, nezakládá nezákonnost takového rozhodnutí. Překročení kapacity je třeba řešit jinými opatřeními než rušením správních rozhodnutí. Zákaz přijímat žáky nad povolený počet žáků neobsahuje ani § 36 odst. 7 školského zákona.
47. I pokud by však měla být napadená rozhodnutí v rozporu se zákonem z důvodu překročení nejvyššího povoleného počtu žáků, je nutno přihlédnout k tomu, že nezákonná byla již kritéria pro přijetí. Jediným zákonným kritériem pro výběr žáků je § 36 odst. 7 školského zákona. Stanoví-li ředitel školy i jiná kritéria, musí být v souladu s § 2 odst. 1 písm. a) téhož zákona, podle kterého je vzdělávání založeno na rovném přístupu. Kritéria stanovená ředitelkou školy v této věci nejsou s tímto požadavkem v souladu.
48. Kritérium trvalého pobytu v obci, která je zřizovatelem, je diskriminační, pokud je na základě smluv vymezen společný školský obvod více obcí. Diskriminační je rovněž podmínka trvalého pobytu ke dni 31. 1. 2020 i zvýhodnění nezletilých, kteří mají sourozence vzdělávajícího se na stejné škole. Přestože posledně uvedené kritérium může sledovat legitimní cíl, nemůže převážet nad veřejným zájmem na rovném přístupu spádových dětí. Dokonce i nespádové dítě, které má ve škole sourozence, má podle kritérií ředitelky školy přednost před dítětem z obcí, jež uzavřely se žalobkyní dohodu o vytvoření společného školského obvodu, které sourozence ve škole nemá.

49. Postup žalovaného byl podle osoby zúčastněné na řízení 1) v souladu s účelem zákona. Pokud by totiž žalovaný prvostupňová rozhodnutí zrušil, ředitelka školy by aplikovala stejná nezákonná kritéria. Pokud by naopak rozhodnutí potvrdil, zatížil by svá rozhodnutí stejnou vadou, jakou trpěla rozhodnutí ředitelky. V obou případech by však byli nezletilí ponecháni bez přístupu k povinné školní docházce, neboť žalovaný rozhodl 27. srpna. Podle § 178 odst. 3 školského zákona je žalovaný oprávněn fakticky určit školu, pokud území obce nespadá pod žádný školský obvod a je ohroženo plnění školní docházky. Pokud tedy zákon takový postup připouští, nelze jiný postup sledující tentýž cíl označit za nepřipustný zásah do práva na samosprávu.
50. Vyhláška č. 2/2020 byla podle osoby zúčastněné na řízení 1) vydána mimo rozsah zákonného zmocnění. Je-li v obvodu obce pouze jedna základní škola, obecně závazná vyhláška pro školský obvod se nevydává [§ 178 odst. 2 písm. a) školského zákona]. Vydává se pouze v případech uvedených v § 178 odst. 2 písm. b) a c) uvedeného zákona. Podle zmíněného písmene c) platí, že v případě dohody obcí o školském obvodu, stanoví každá z obcí obecně závaznou vyhláškou příslušnou část školského obvodu. Vyhláška vydaná v rozporu se zákonem nemůže vyvolat účinky. Dohoda o vytvoření společného školského obvodu proto není obsoletní.
51. Závěrem osoba zúčastněná na řízení 1) zdůraznila, že děti, o které se jedná v tomto řízení, nabyly právo navštěvovat základní školu na území žalobkyně v dobré víře. Zrušení napadených rozhodnutí by představovalo nepřiměřený zásah do jejich práv.
52. Osoba zúčastněná na řízení 2) zdůraznila, že ani dohoda o vytvoření společného školského obvodu spádové školy mezi ní a žalobkyní ze dne 2. 4. 2009 nebyla dosud vypovězena ani jinak ukončena. Dále pak zopakovala argumenty, které uvedla osoba zúčastněná na řízení 1).
53. Osoba zúčastněná na řízení 3) poukázala na to, že zajistila vzdělávání svých občanů ve spádové základní škole, na jejíž chod během uplynulých let přispěla částkou několika milionů Kč. S žalobkyní uzavřela dne 16. 4. 2009 také smlouvu o spolufinancování přístavby školy a dne 9. 6. 2014 smlouvu o spolufinancování nástavby školy. V obou těchto smlouvách bylo uvedeno, že základní škola Mukařov je spádovou školou i pro děti s trvalým pobytem na území osoby zúčastněné na řízení 3). Žalobkyně dne 31. 3. 2016 vypověděla osobě zúčastněné na řízení 3) dohodu o vytvoření společného školského obvodu z roku 2009, neboť osoba zúčastněná na řízení 3) nepodepsala další smlouvu o financování. Následně však rozhodl žalovaný, že základní škola Mukařov bude spádovou školou i pro osobu zúčastněnou na řízení 3). Dne 18. 7. 2019 pak byla mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení 3) uzavřena nová dohoda o vytvoření společného školského obvodu. Tato dohoda je stále platná. Byla „dopodepsána“ také smlouva o financování a osoba zúčastněná na řízení 3) na jejím základě zaplatila žalobkyni 2,2 mil. Kč. Je proto zarážející, že již v červnu 2020 se žalobkyně pokusila dohodu ukončit. Lze tak nabýt dojmu, že žalobkyně jednala účelově s cílem pouze získat finanční prostředky.
54. V roce 2019 probíhala jednání mezi žalobkyní a dalšími obcemi společného školského obvodu o zřízení detašovaného pracoviště základní školy. Jednání však nikam nevedla. Na začátku března 2020 byla na úřední desce základní školy zveřejněna informace, že základní škola Mukařov je spádovou školou pro všechny obce společného školského obvodu. Dne 30. 3. 2020 však došlo ke změně kritérií pro přijímání žáků do základní školy. Tato nová kritéria byla podle osoby zúčastněné na řízení 3) diskriminační a odporovala § 36

odst. 7 školského zákona. Obce společného školského obvodu na ředitelku školy i žalobkyni apelovaly, aby byla kritéria změněna. Nebylo však dosaženo dohody.

55. Argument naplněním kapacity školy vyvrátila hygienická stanice, která ve svém vyjádření ze dne 5. 6. 2020 uvedla, že po drobných úpravách může základní školu Mukařov navštěvovat až 800 žáků. Navýšení počtu žáků zapsaného ve školském rejstříku proto podle osoby zúčastněné na řízení 3) nic nebránilo. Obce byly připraveny přispět na náklady spojené s dokoupením vybavení školní jídelny a drobnými technickými úpravami. Krom toho, žalobkyně na konci roku 2020 přijala do školy další 3 děti s trvalým pobytem na jejím území. Je tedy zjevné, že škola má volné kapacity.
56. Obecně závazná vyhláška č. 2/2020 podle osoby zúčastněné na řízení 3) nemohla vést k obsoletnosti dohod o vytvoření společného školského obvodu pro nemožnost plnění. Nemožnost plnění jako důvod zániku závazkového vztahu musí nastat z objektivních příčin, nikoliv v důsledku jednání jedné smluvní strany (žalobkyně). Dohoda o vytvoření společného školského obvodu obsahuje ustanovení o výpovědi, které ale nebylo dodrženo. Školský zákon přitom neumožňuje zvýhodnění dětí s trvalým pobytem v obci, která je zřizovatelem školy, oproti dětem ze spádových obcí.
57. Osoba zúčastněná na řízení 3) je rovněž přesvědčena, že žalobkyně nemá aktivní legitimaci k podání nyní projednávané žaloby. Je také nezbytné vyřešit otázku, jak se žalobkyně o napadených rozhodnutích dozvěděla, neboť nebyla účastníkem těchto řízení. Žalobkyně mohla získat přístup k napadeným rozhodnutím jen v případě, že byly porušeny nevěřejnost správního řízení, povinnost mlčenlivosti a pravidla pro nakládání s osobními údaji.
58. Osoba zúčastněná na řízení 4) uvedla, že byla obeznamena starostkou obce, že kapacita základní školy Mukařov je i přes spádovost omezená, proto se snažila najít místo v několika okolních základních školách, avšak marně. Její zákonná zástupkyně byla spolu s ostatními rodiči neformálně přemlouvána žalobkyní, aby přeložila svou dceru na jinou základní školu. Doufala, že starosta žalobkyně kapacitu školy navýší, což se již také ke dni vyjádření osoby zúčastněné na řízení 4) (12. 8. 2021) stalo.
59. Podle osob zúčastněných na řízení 5) a 6) byla dohoda o spádovosti uzavřená mezi osobou zúčastněnou na řízení 3) a žalobkyní v době zápisu i v době vydání napadeného rozhodnutí stále platná, neboť nebyly splněny podmínky pro výpověď, které v ní byly stanoveny. Žalobkyně proto měla zaručit rovnoprávné podmínky pro děti z dotčených obcí. Kritéria pro přijetí tento požadavek nesplňovala. Nebylo ani zřejmé, podle jakého klíče byli někteří nezletilí přijati, ale někteří nikoliv, přestože byli občany spádových obcí, a proto měli získat v přijímacím řízení stejný počet bodů. Pokud žalobkyně tvrdí, že navýšení počtu žáků není v jejích ekonomických možnostech, není zřejmé, proč nebyla ve společném školském obvodu ponechána osoba zúčastněná na řízení 3), jejíž starostka podporovala navýšení kapacity školy a chtěla se podílet na nákladech. Ze sdělení dobrovolného svazku obcí Lošbates, který vznikl za účelem vybudování nové základní školy, je zřejmé, že obce společného školského obvodu opakovaně žalobkyni nabízely finanční spoluúčast.
60. Důvodný není ani argument žalobkyně, že by se navýšení počtu žáků mohlo projevit na kvalitě výuky, neboť ve třídě by nemuselo být více jak 30 žáků, jak stanoví § 4 odst. 5 vyhlášky o základním vzdělávání. Skutečným důvodem nevyhovění žádosti o navýšení počtů žáků jsou neshody představitelů žalobkyně se starosty okolních obcí. Žalovaný musel zohlednit § 36 odst. 7 školského zákona, dohody o společném školském obvodu a povinnost

zajistit dětem dopravně a kapacitně dostupnou možnost plnění povinné školní docházky. Žalovaný rozhodoval v pátek dne 28. 8. 2020, tedy těsně před začátkem školního roku, a za kolize různých zájmů a práv. Napadenými rozhodnutími napravil stav, který byl způsoben nezákonnými rozhodnutími ředitelky školy, a ukončil několikaměsíční právní nejistotu. Zástupkyně osob zúčastněných na řízení 5) a 6) oslovila i jiné základní školy v okolí i v Praze po cestě do zaměstnání, ale děti nebyly přijaty.

61. Osoba zúčastněná na řízení 7) se k žalobě nevyjádřila.

VI. Posouzení žaloby soudem

62. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas [napadená rozhodnutí byla doručena žalobkyni podle jejího tvrzení dne 28. 9. 2020, a přestože žalobkyně toto tvrzení nedoložila a doručení nevyplývá ani ze správního spisu, s ohledem na data vydání napadených rozhodnutí (27. 8. 2020 a 28. 8. 2020) je nepochybné, že žaloba podaná dne 18. 10. 2020, byla podána ve dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s.], osobou k tomu oprávněnou (k tomu viz dále body 63 až 66) a splňuje všechny požadované formální náležitosti (neoznačení osob zúčastněných na řízení není takovou vadou, která by bránila meritornímu projednání žaloby). Napadená rozhodnutí soud přezkoumal v rozsahu a mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době jejich vydání (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl bez jednání, neboť pro takový postup byly splněny podmínky podle § 51 s. ř. s.
63. Soud nepřisvědčil žalovanému, že žalobkyně postrádá aktivní žalobní legitimaci k podání žaloby proti jeho rozhodnutím.
64. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Pro přiznání aktivní žalobní legitimace tedy postačí zkrácení na právech rozumným způsobem tvrdit, není nezbytné je prokázat. Pro aktivní žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. přitom není vyžadováno, aby byl žalobce účastníkem předchozí správního řízení.
65. Soud již v rozsudcích č. j. 43 A 64/2019-99 a č. j. 54 A 58/2019-116 připustil, že obec, která je zřizovatelem základní školy, má aktivní žalobní legitimaci v řízení proti rozhodnutím krajského úřadu, kterými bylo rozhodnuto o odvolání proti nepřijetí dítěte k základnímu vzdělávání, tvrdí-li, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení jejího práva na samosprávu. S tímto závěrem se ztotožnil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2021, č. j. 2 As 315/2019-27 (bod 14), kterým zamítl kasační stížnost proti výše zmíněnému rozsudku č. j. 54 A 58/2019-116. Skutečnost, zda je řízení vedeno o přijetí spádových nebo nespádových dětí, nemá na aktivní žalobní legitimaci vliv, neboť v obou případech může krajský úřad zasáhnout do práva obce na samosprávu (tato skutečnost je však relevantní při poměrování zásahu do práva obce se zásahem do práva nezletilých, k tomu viz dále body 98 a násl.).
66. Aktivní žalobní legitimace žalobkyně je proto dána.
67. Žaloba není ani nepřípustná pro nevyčerpání opravných prostředků, jak tvrdí žalovaný. Žalobkyně nebyla účastníkem správních řízení, neměla tedy k dispozici opravný prostředek ve správním řízení, který by byla povinna vyčerpat. Jak již soud přitom výše uvedl, žalobu

podle § 65 odst. 1 s. ř. s. může podat i osoba, která nebyla účastníkem řízení. Věcnému projednání žaloby tedy nic nebrání.

68. Žaloba však není důvodná.
69. Argumentace žalobkyně, podle níž byla rozhodnutí ředitelky školy o nepřijetí nezletilých k základnímu vzdělávání zákonná, vychází z předpokladu, že závazky vyplývající z dohod o společném školském obvodu zanikly, a proto též žalobkyně i ředitelka školy hovoří o *bývalém* společném školském obvodu. Tento předpoklad je však mylný.
70. Dohoda o vytvoření společného školského obvodu je koordinační veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 160 odst. 6 správního řádu, podle kterého mohou obce vzájemně uzavírat veřejnoprávní smlouvy týkající se plnění úkolů vyplývajících z jejich samostatné působnosti při výkonu veřejné moci, stanoví-li tak zvláštní zákon.
71. Podle § 178 odst. 1 školského zákona je obec „*povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území*“, přičemž tuto povinnost plní tak, že „*a) zřizuje a zrušuje základní školu, nebo b) zajišťuje plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí*“.
72. Obec tedy může plnit povinnost zajistit povinné školní vzdělávání nezletilých i tak, že uzavře smlouvu s jinou obcí, která má zřízenou základní školu. Zajištění základního vzdělávání obcí je přitom výkonem samostatné působnosti obce. Podle § 35 odst. 2 obecního zřízení totiž obec v samostatné působnosti mimo jiné „*pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spoji, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku*“ (zvýraznění doplněno; srov. též § 8 obecního zřízení ve znění účinném od 1. 1. 2003, podle kterého jde vždy o samostatnou působnost, pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce). Obdobně také § 177 odst. 1 školského zákona stanoví, že obce (a kraje) vykonávají územní samosprávu ve školství.
73. Kvalifikování dohody o vytvoření společného školského obvodu jako veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 160 správního řádu proto nic nebrání. Ostatně tato skutečnost není mezi účastníky řízení ani sporná.
74. Sporné však je, zda závazky z veřejnoprávní smlouvy mohly zaniknout pro nemožnost plnění nebo v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky č. 2/2020.
75. Podle § 166 správního řádu lze veřejnoprávní smlouvu „*vypovědět jen písemnou formou a jen tehdy, jestliže to bylo ve veřejnoprávní smlouvě smluvními stranami dohodnuto a jestliže byla dohodnuta výpovědní lhůta*.“
76. V dohodách o vytvoření společného školského obvodu uzavřených mezi žalobkyní a mimo jiné obcemi Svojetice, Tehovec, Babice, Louňovice či Štíhlíce, z nichž pocházejí dotčení nezletilí, byla kromě možnosti jejich ukončení dohodou stanovena také možnost výpovědi. Některé ze smluv stanovily podmínku, že výpověď s uvedením důvodu bude zaslána druhé smluvní straně nejpozději do 31. března příslušného roku s účinky výpovědi k 31. srpnu příslušného roku, zatímco jiné, že dohodu lze vypovědět písemně i bez uvedení důvodu, a to k 1. září příslušného roku, přičemž výpovědní lhůta činí 6 měsíců a začíná běžet první den kalendářního měsíce následujícího po měsíci, v němž byla výpověď doručena druhé smluvní straně.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

77. Dílčí odlišnosti podmínek výpovědi dohod nejsou podstatné, neboť žalobkyně nezaslala žádné z výše zmíněných obcí společného školského obvodu výpověď dohody o vytvoření společného školského obvodu. Žalobkyně ani netvrdí, že by výpověď některé z obcí zaslala, ani za tímto účelem nepředkládá žádný důkaz.
78. Se žalobkyní přitom nelze souhlasit, že by společný školský obvod zanikl v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky č. 2/2020, kterou byl školský obvod základní školy Mukařov vymezen jako území obce Mukařov.
79. Školský obvod spádové školy se stanovuje v souladu s § 178 odst. 2 školského zákona tak, že

„a) je-li v obci jedna základní škola zřízená obcí, tvoří školský obvod území obce,

b) je-li v obci více základních škol zřizovaných obcí, stanoví obec školské obvody obecně závaznou vyhláškou,

c) je-li na území svazku obcí jedna základní škola nebo více základních škol zřízených svazkem obcí nebo dojde-li k dohodě několika obcí o vytvoření společného školského obvodu jedné nebo více základních škol zřizovaných některou z těchto obcí, stanoví každá z dotčených obcí obecně závaznou vyhláškou příslušnou část školského obvodu.“

80. Z tohoto ustanovení vyplývá, že školský obvod se vymezuje obecně závaznou vyhláškou tehdy, pokud je v obci více základních škol nebo je-li jedna nebo více základních škol spádovou školou pro více obcí v důsledku dohody několika obcí nebo v případě školy zřízené územním svazkem obcí. V takovém případě stanoví každá z dotčených obcí obecně závaznou vyhláškou příslušnou část školského obvodu. Je-li však na území jedné obce pouze jedna škola, školský obvod je určen již na základě zákona [písmena a) citovaného ustanovení], přičemž vydání obecně závazné vyhlášky se nepředpokládá. Obecně závazná vyhláška č. 2/2020, která stanovila jako školský obvod základní školy Mukařov území obce Mukařov, proto postrádá smyslu. Obecně závaznou vyhláškou mohla žalobkyně stanovit pouze část společného školského obvodu zahrnující její území, nijak tím však nemohla ovlivnit existenci dalších částí společného školského obvodu vymezených obecně závaznými vyhláškami dalších dotčených obcí v souladu s § 178 odst. 2 písm. c) školského zákona; jinými slovy žalobkyně nemohla tímto postupem nadále existující společný školský obvod více obcí zrušit a žalovaný i ředitelka byli povinni při svém rozhodování na obecně závaznou vyhlášku žalobkyně nahlížet právě jen v mezích stanovených § 178 odst. 2 písm. c) školského zákona.
81. Žalobkyně se proto tímto způsobem nemohla vyvázat z dohod o vytvoření společného školského obvodu. Ty bylo možné ukončit pouze způsobem v nich předpokládaným. Pro úplnost lze dodat, že žalobkyně nepodala ani návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 správního řádu.
82. Žalobkyni nelze přisvědčit ani v tom, že závazky z dohod o vytvoření společného školského obvodu zanikly pro nemožnost plnění.
83. Jak vyplývá z výše uvedeného, dohody o vytvoření společného školského obvodu nebyly ukončeny dohodou ani výpovědí (ani nebyly zrušeny podle § 165 nebo § 167 správního řádu). Podle těchto dohod přitom byla Základní škola Mukařov *spádovou školou* pro děti, které měly trvalý pobyt na území některé z obcí společného školského obvodu (k pojmu spádová škola viz § 36 odst. 5 školského zákona).

84. Podle § 36 odst. 7 školského zákona je ředitel spádové školy „*povinen přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu a žáky umístěné v tomto obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči, a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku*“.
85. Podle tohoto ustanovení byla ředitelka školy povinna postupovat vůči všem dětem ze společného školského obvodu shodně, neboť všem dětem ze společného školského obvodu náleželo právo přednostního přijetí podle citovaného ustanovení. Argumentace ředitelky školy (kterou převzala i žalobkyně), že kapacita školy byla přednostně naplněna dětmi s trvalým pobytem na území žalobkyně, a proto závazky z dohod o vytvoření společného školského obvodu zanikly pro nemožnost plnění, je mylná. Pro takový závěr soud nenachází žádný právní podklad, naopak je ve zjevném rozporu s výše citovaným § 36 odst. 7 školského zákona. Toto ustanovení sice stanoví povinnost přednostního přijetí pouze do výše povoleného počtu žáků uvedeného ve školském rejstříku, neopravňovalo však ředitelku školy, aby tento počet naplnila přednostně dětmi s trvalým pobytem na území žalobkyně, zatímco spádové děti z jiných obcí společného školského obvodu nebyly přijaty.
86. Byť byla ředitelka školy oprávněna stanovit kritéria pro přijetí k základnímu vzdělávání na základě § 164 odst. 1 písm. a) školského zákona, nemohla je stanovit libovolně, ale byla povinna respektovat § 36 odst. 7 školského zákona a také čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dál jen „Listina“), podle kterého platí, že „*[k]aždý má právo na vzdělání. Školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon.*“ Zápis do prvního ročníku základní školy je totiž zároveň zápisem k plnění povinné školní docházky.
87. Kritéria stanovená pro zápis dětí do prvních tříd, která neodůvodněně zvýhodňovala děti s trvalým pobytem na území žalobkyně oproti dětem z jiných obcí společného školského obvodu (viz výše bod 3), byla proto rozporná s § 36 odst. 7 školského zákona (k zásahu do ústavně zaručeného práva na vzdělání viz dále body 98 a násl.).
88. Z tvrzení žalobkyně i osob zúčastněných na řízení vyplývá, že problém s nedostatečnou kapacitou základní školy nebyl pro žalobkyni překvapivý, ale byl předmětem dlouhodobých jednání mezi obcemi společného školského obvodu. Podle § 36 odst. 8 školského zákona ve znění účinném od 1. 5. 2015 platí, že obecní úřad obce, na jejímž území je školský obvod základní školy, poskytuje této škole s dostatečným předstihem před termínem zápisu k povinné školní docházce seznam dětí, pro které je tato škola spádová a jichž se týká povinnost podle odstavce 4, tj. povinnost nastoupit povinnou školní docházku. Žalobkyně netvrdila, že by obecní úřady ostatních obcí školského obvodu tuto povinnost nesplnily, a že tedy nevěděla, pro jaký počet dětí je základní škola školou spádovou. Nedošlo-li mezi obcemi ke shodě (ať již ohledně financování či z jiných důvodů), jak nastalou situaci řešit, mohla žalobkyně dohody řádně a včas vypovědět podle podmínek v nich stanovených, a umožnit tak ostatním obcím společného školského obvodu reagovat.
89. Nevypověděla-li dohody včas tak, aby již neplatily pro školní rok 2020/2021, bylo její odpovědností jakožto zřizovatele školy, který se zavázal umožnit plnění povinné školní docházky i dětem z jiných obcí společného školského obvodu, problém s kapacitou školy vyřešit, neboť si měla být vědoma toho, že ředitelka školy byla povinna postupovat podle § 36 odst. 7 školského zákona vůči všem dětem ze společného školského obvodu shodně.

90. V této souvislosti lze připomenout metodickou informaci Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy dozoru a kontroly,¹ která připouští, že „[v] případě, že počet dětí uvnitř školského obvodu spádové školy překračuje kapacitní možnosti základní školy, nemá ředitel vhodný nástroj na odmítnutí oprávněných žadatelů o přijetí; řešení je v tomto případě na zastupitelstvu obce, které musí dostatečnou kapacitu zajistit revizí obecně závazné vyhlášky vymezující školský obvod, resp. školské obvody, příp. obec může zajistit plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí“ (str. 25, zdůraznění doplněno).
91. Přestože si žalobkyně byla vědoma nedostatečné kapacity školy, její zastupitelstvo na zasedání dne 30. 6. 2020 neschválilo návrh na zvýšení nejvyššího počtu žáků z 660 na 700 žáků, který předložila ředitelka školy. Nebyla tedy podána žádost o změnu v údajích zapsaných ve školském rejstříku (§ 149 odst. 1 školského zákona), konkrétně žádost o změnu údaje o nejvyšším povoleném počtu žáků zapsaného ve školském rejstříku [§ 144 odst. 1 písm. e) školského zákona]. Z tvrzení žalobkyně přitom plyne, že byla překročena evidovaná kapacita školy, nikoliv faktická. Žalobkyně neupřesnila, natož aby prokázala, z jakých důvodů nemohla požádat o navýšení evidované kapacity školy. Žalobkyně sice v replice uvedla, že kapacita školy je limitována kolaudačním rozhodnutím, neupřesnila však ani nedoložila, jakou kapacitu školy kolaudační rozhodnutí umožňuje. Na argument osob zúčastněných na řízení 1) až 3), že podle vyjádření hygienické stanice je možné po drobných úpravách navýšení kapacity školy až na 800 žáků, žalobkyně nereagovala.
92. Žalobkyně nepřipadně argumentuje tím, že si ostatní obce měly samy plnit povinnost zajistit podmínky pro plnění školní docházky pro své občany. Ostatní obce totiž tuto povinnost splnily právě prostřednictvím žalobkyně. Jak vyplývá z výše citovaného § 178 odst. 1 školského zákona, obce mohou tuto povinnost plnit i prostřednictvím základní školy zřízené jinou obcí. Pokud se žalobkyně veřejnoprávní smlouvou zavázala, že jim splnění této povinnosti umožní v jí zřízené základní škole, byla povinna tento závazek dodržet. Zásada *pacta sunt servanda* je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Afs 49/2007-96).
93. Soud proto souhlasí se žalovaným, že rozhodnutí ředitelky školy o nepřijetí dětí k základnímu vzdělávání byla nezákonná, neboť kritéria pro přednostní přijetí byla stanovena a aplikována v rozporu s § 36 odst. 7 školského zákona.
94. Zbývá tedy posoudit, zda žalovaný nepřipustně zasáhl do samostatné působnosti žalobkyně tím, že rozhodnutí ředitelky změnil tak, že se děti k základnímu vzdělávání přijímají, namísto toho, aby je zrušil a vrátil ředitelce školy k dalšímu řízení.
95. Změnu rozhodnutí jako jeden ze způsobů rozhodnutí odvolacího orgánu stanoví § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého „[j]estliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, [...] napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; [...] odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti“.

¹ <https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

96. Z citovaného ustanovení vyplývá, že byla-li by rozhodnutí o nepřijetí dětí k základnímu vzdělávání vydána v samostatné působnosti, nemohl by je odvolací orgán změnit, ale v případě zjištění nezákonnosti by je mohl pouze zrušit a vrátit k dalšímu řízení. Tak tomu ovšem není. Přestože obec zřizuje školu a plní povinnost zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky v samostatné působnosti, ředitel školy rozhoduje o přijetí či nepřijetí dítěte k základnímu vzdělávání v přenesené působnosti.
97. Podle § 165 odst. 2 písm. e) školského zákona totiž ředitel školy „rozhoduje o právech a povinnostech v oblasti státní správy v těchto případech [...] přijetí k základnímu vzdělávání podle § 46“. Ředitel školy tedy v tomto případě vystupuje jako vykonavatel veřejné (státní) správy (blíže viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011-109, č. 2437/2011 Sb. NSS, který se sice týká rozhodování ředitele mateřské školy, jeho závěry jsou však využitelné i pro rozhodování ředitele základní školy podle § 165 odst. 2 školského zákona). Může tedy činit pouze to, co mu zákon ukládá a umožňuje. Na rozhodnutí o nepřijetí k základnímu vzdělávání se vztahuje správní řád, přičemž úkoly nadřízeného správního orgánu ředitelů škol a školských zařízení při rozhodování podle § 165 odst. 2 plní krajský úřad (§ 183 odst. 1 a 4 školského zákona ve znění účinném od 1. 1. 2012). Změně rozhodnutí ředitelky školy žalovaným proto § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu nebránil.
98. Žalobkyni je však možné přisvědčit potud, že sekundárním důsledkem rozhodnutí žalovaného o přijetí dětí k základnímu vzdělávání nad nejvyšší povolený počet žáků ve škole zapsaný ve školském rejstříku byl zásah do jejího práva na samosprávu. Jak však soud vysvětlí dále, takový zásah byl s ohledem na skutkové okolnosti posuzované věci odůvodněný.
99. Podle § 144 odst. 1 písm. e) školského zákona se do školského rejstříku zapisuje nejvyšší povolený počet žáků ve škole. Podle odstavce 2 téhož ustanovení nesmí být při poskytování vzdělávání překročen nejvyšší povolený počet žáků ve škole. Tento požadavek je tedy jedním z limitů ředitele školy při rozhodování o přijetí dětí k základnímu vzdělávání. Na něj pak navazuje již zmíněný § 36 odst. 7 školského zákona, podle kterého je ředitel spádové školy povinen přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu do výše povoleného počtu žáků uvedeného ve školském rejstříku.
100. Ve věci není sporné, že ve školském rejstříku byl v rozhodné době zapsán povolený počet žáků základní školy 660 a tento počet byl naplněn rozhodnutími ředitelky o přijetí jiných nezletilých. Přijetím 18 dětí k základnímu vzdělávání rozhodnutími žalovaného byl tento počet překročen. Žalovaný proto v tomto ohledu zasáhl do pravomoci obce stanovit kapacitu školy. Tento dílčí závěr však nepostačuje k tomu, aby byla napadená rozhodnutí zrušena. Je totiž zřejmé, že právo žalobkyně na samosprávu se dostalo v posuzované věci do kolize s právem nezletilých na poskytnutí základního vzdělávání. Obě tato práva jsou zaručená ústavním pořádkem. Soud proto dále vážil, kterému z nich bylo třeba dát v posuzované věci přednost.
101. Podle čl. 8 Ústavy se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Obdobně čl. 100 odst. 1 Ústavy stanoví, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, přičemž podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Těžiště samostatné působnosti obcí podle školského zákona přitom spočívá ve zřizování škol a školských zařízení.

102. Právo na vzdělání je zakotveno v čl. 33 Listiny, který zároveň stanoví, že školní docházka je po dobu stanovenou zákonem nejen právem, ale i povinností. Toto právo patří mezi práva sociální, jichž je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Judikatura Ústavního soudu dovozuje, že čl. 33 Listiny má dvě dimenze: za prvé, jakési přímo účinné „tvrdé jádro“, které tvoří podstatu a smysl daného ustanovení. Toto „jádro“ plyne přímo z čl. 33 Listiny a zákonodárce je nesmí porušit. Za druhé, ostatní úprava tematicky se dotýkající práva na vzdělání, která tvoří jakousi „běžnou“ úpravu jeho realizace v rovině podústavního práva. Ta naopak je, pochopitelně za respektování dalších mantinelů daných ústavním pořádkem, v dispozici zákonodárce (bližší viz Bobek, M. in Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, komentář k čl. 33 s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93, a usnesení ze dne 5. 1. 2011, sp. zn. II. ÚS 2446/10). Do rozsahu přímo aplikovatelného jádra čl. 33 Listiny je přitom možné zařadit právo na základní vzdělání v rozsahu povinné školní docházky (tamtéž).
103. Z výše uvedeného sice neplyne, že by každé dítě mělo mít právo nastoupit povinnou školní docházku ve škole podle svého výběru, z čl. 33 Listiny ve spojení se školským zákonem je však třeba dovodit, že dítě má právo, dosáhne-li zákonem stanoveného věku a není-li mu povolen odklad (§ 36 odst. 3 školského zákona), nastoupit povinnou školní docházku. Je nesporné, že kapacity jednotlivých škol jsou omezené, právě z tohoto důvodu však školský zákon stanoví „spádovost“ škol na základě trvalého pobytu (srov. § 36 odst. 5 školského zákona, podle kterého *[ž]ák plní povinnou školní docházku v základní škole zřízené obcí nebo svazkem obcí se sídlem ve školském obvodu (§ 178 odst. 2), v němž má žák místo trvalého pobytu*). Základní škola zřízená žalobkyní byla pro dotčené děti školou spádovou, tedy školou, která měla „spádovým“ dětem zaručit přednostní přijetí (v tom je mimo jiné podstatná odlišnost od věcí posuzovaných zdejší soudem v rozsudcích č. j. 43 A 64/2019-99 a č. j. 54 A 58/2019-116, v nichž se jednalo o přijetí dětí „nespádových“).
104. Jak již soud vysvětlil výše, žalobkyně dohody o spádovosti své školy pro děti z ostatních obcí společného školského obvodu nedodržela ani nevypověděla řádně a včas tak, aby děti z ostatních obcí společného školského obvodu i tyto obce samotné mohly na případné ukončení existence společného školského obvodu (a tedy zrušení „spádovosti“ školy) adekvátně reagovat (srov. výše body 88 až 92).
105. Školský zákon neposkytuje řešení, jak v takové situaci postupovat. S ohledem na skutkové okolnosti této věci však soud považuje pro posouzení kolize práva na samosprávu a práva na vzdělání za rozhodující časový aspekt vydání napadených rozhodnutí. Žalovaný vydal napadená rozhodnutí ve čtvrtek 27. 8. 2020, resp. v pátek 28. 8. 2020. V úterý 1. 9. 2020 začínal školní rok. Žalovaný přitom vydal napadená rozhodnutí prakticky okamžitě poté, kdy obdržel odvolání nezletilých prostřednictvím ředitelky školy dne 25. 8. 2020, resp. dne 27. 8. 2020. Za této situace nebylo možné zajistit právo a povinnost nezletilých nastoupit povinnou školní docházku jinak než tak, že žalovaný sám rozhodl o přijetí dětí k základnímu vzdělávání. Pro vrácení věci ředitelce školy a její opětovné rozhodnutí nezbyval čas. Stejně tak nezbyval čas na to, aby se děti pokusily nalézt místo v jiné škole. V žádné jiné škole jim přitom nebylo garantováno právo na přednostní přijetí, neboť jejich spádovou školou byla právě škola na území žalobkyně.
106. Přestože tedy žalovaný zasáhl do práva žalobkyně na samosprávu, konkrétně do práva stanovit nejvyšší povolený počet žáků ve škole, tento zásah byl odůvodněn potřebou zajistit možnost nezletilých nastoupit od 1. 9. 2020 povinnou školní docházku. Toto právo a

zároveň povinnost nezletilých nebylo možné za daných skutkových okolností zajistit jinak. V opačném případě by přitom bylo zasaženo do jádra tohoto práva. Aniž by soud bagatelizoval právo obce stanovit kapacitu jí zřízené školy, zásah do práva na samosprávu žalobkyně z tohoto důvodu byl spíše dílčí. Zároveň je třeba vzít v úvahu, že zásah žalovaného byl vynucen předchozím protiprávním jednáním žalobkyně, resp. absencí adekvátního jednání. Žalobkyně navíc ani netvrdila, natož aby prokázala, že přijetí nezletilých bylo pro ni fakticky nerealizovatelné, krajně obtížné či spojené s nepřiměřenými náklady. Žalobu přitom podala až více než měsíc a půl po nastoupení dotčených 18 dětí do školy, kdy jí již případné obtíže způsobené napadenými rozhodnutími musely být známy.

107. Podpůrně lze odkázat také na oprávnění krajského úřadu stanovit školský obvod v případě, že území obce nebo jeho část nespadá pod školský obvod ani společný školský obvod a je ohroženo plnění povinné školní docházky dítěte (§ 178 odst. 3 školského zákona). Soud souhlasí s osobami zúčastněnými na řízení 1) a 2), že zmíněné ustanovení sleduje obdobný cíl jako ten, pro který žalovaný rozhodl o přijetí nezletilých k základnímu vzdělávání. Společný školský obvod sice existoval, ale zřizovatel spádové školy i ředitelka školy jeho existenci popírali, přičemž bylo ohroženo plnění povinné školní docházky dětí. Byť zákonodárce nepřijal obdobnou úpravu pro případ, jaký nastal v posuzované věci, je zřejmé, že zejména s ohledem na časový aspekt nebylo možné nastalou situaci vyřešit jinak, než rozhodnout o přijetí nezletilých k základnímu vzdělávání, přestože tím žalovaný fakticky navýšil kapacitu základní školy bez návrhu zřizovatele.
108. Ze všech výše uvedených důvodů soud uzavřel, že žalovaný nepochybil tím, že dal přednost právu nezletilých na vzdělání před právem žalobkyně na samosprávu. I přes porušení práva obce stanovit kapacitu školy a porušení § 144 odst. 2 školského zákona, podle kterého nesmí být při poskytování vzdělávání překročen nejvyšší povolený počet žáků ve škole, bylo třeba dát přednost ústavně zaručenému právu na vzdělání nezletilých. V tomto smyslu je tedy třeba chápat i konstatování žalovaného v napadených rozhodnutích, že si je vědom, že jeho rozhodnutí „*nejdou zcela zákonná*“ (viz výše bod 15). Rozpor se zákonem ani dílčí zásah do práva na samosprávu není v tomto případě důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí, neboť tato vada musí s ohledem na skutkové okolnosti posuzované věci ustoupit dodržení práva na základní vzdělání nezletilých.
109. Pro úplnost soud doplňuje, že neshledal porušení § 23 odst. 5 školského zákona ve znění účinném od 5. 3. 2009. Podle tohoto ustanovení může zřizovatel školy „*povolit výjimku z nejvyššího počtu dětí, žáků a studentů stanoveného prováděcím právním předpisem do počtu 4 dětí, žáků a studentů za předpokladu, že toto zvýšení počtu není na újmu kvality vzdělávací činnosti školy a jsou splněny podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví*“ (zdůraznění doplněno). Prováděcím právním předpisem je vyhláška o základním vzdělávání, která stanoví pouze nejmenší, nikoliv nejvyšší počet žáků ve škole (ostatně pro stanovení maximální celkové kapacity školy prováděcím předpisem soud nenachází ani rozumný důvod). V § 4 odst. 5 ve znění účinném od 1. 9. 2018 vyhláška stanoví, že nejvyšší počet žáků *ve třídě* je 30. Překročení počtu nejvyššího povoleného počtu žáků ve třídě však z argumentace žalobkyně nevyplývá (žalobkyně argumentuje porušením § 23 odst. 5 školského zákona bez ukotvení této námitky v konkrétních skutkových okolnostech).
110. Z rozhodnutí ředitelky školy plyne, že počet otevíraných prvních tříd ve školním roce 2020/2021 byl závazně stanoven na 3 s celkovou kapacitou 55 žáků. Rozhodnutími ředitelky pak bylo přijato k základnímu vzdělávání celkem 65 uchazečů. Pokud se k počtu 65 žáků přičte 18 žáků, kteří byli přijati rozhodnutím žalovaného, je celkový počet žáků v prvních

třídách 83, což při počtu 3 prvních tříd znamená, že ve dvou třídách by bylo 28 žáků a v jedné 27 žáků. Maximální počet žáků ve třídě tedy nebyl rozhodnutími žalovaného překročen. Žalobkyně netvrdila, že se nejvyšší počet žáků snižoval podle § 4 odst. 5 věty druhé nebo třetí vyhlášky v důsledku přijetí žáků s podpůrným opatřením. Navíc podle poslední věty tohoto ustanovení se snížení nejvyššího počtu žáků ve třídě podle věty druhé a třetí neuplatní mimo jiné u školy, které v jeho uplatnění brání plnění povinnosti přednostního přijetí žáka podle § 36 odst. 7 školského zákona. Krom toho, ani překročení nejvyššího povoleného počtu žáků ve třídě by nemohlo nic změnit na závěrech, že v posuzované věci bylo třeba dát přednost právu nezletilých na zahájení povinné školní docházky.

111. Závěrem soud dodává k námitce osoby zúčastněné na řízení 3), podle níž byla porušena nevěřejnost správního řízení, povinnost mlčenlivosti a pravidla pro nakládání s osobními údaji, že tato námitka míří mimo předmět tohoto řízení. Lze nicméně konstatovat, že právo žalobkyně na seznámení se s rozhodnutími žalovaného je podepřeno obdobnými důvody, pro které soud shledal její aktivní žalobní legitimaci.

VII. Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

112. Soud neshledal žalobu důvodnou a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti, proto žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
113. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.
114. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud v tomto řízení neuložil žádné povinnosti a ani neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení jiné důvody hodné zvláštního zřetele.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.

Praha 28. srpna 2023

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. A.