



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíckové v právní věci žalobkyně: **Základní umělecká škola Folklorika Praha, s.r.o.**, se sídlem Pod dráhou 1638/7, Praha 7, zastoupena Mgr. Petrem Olbortem, advokátem se sídlem Nad Vývozem 4828, Zlín, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2024, č. j. 14 A 64/2022-157,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 29. 6. 2022, č. j. MSMT-5252/2022-5, byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14. 12. 2021, č. j. MSMT-27384/2021-9, jímž bylo rozhodnuto o výmazu základní umělecké školy, jejíž činnost vykonává žalobkyně, z rejstříku škol a školských zařízení (dále jen „školský rejstřík“) podle § 150 odst. 1 písm. f) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“). Důvodem pro výmaz byla skutečnost, že žalobkyně uvedla v žádosti o zápis školy do školského rejstříku nepravdivé údaje, které se vztahovaly ke třem místům poskytování vzdělávání (z celkových deseti), na adresách Chlupova 1800/6, Praha 5 - Stodůlky, Pod strašnickou vinicí 623/23, Praha 10 - Strašnice a V bytovkách 803/12, Praha 22 – Uhřetěves (dále jen „rozporovaná místa poskytování vzdělávání“).

II.

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí ministra žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 31. 5. 2023, č. j. 14 A 64/2022-86, napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodnou shledal jedinou námitku, a to, že se žalovaný nedostatečně zabýval výkladem neurčitého právního pojmu „*nesprávné údaje rozhodné pro povolení zápisu školy nebo školského zařízení*“. Na základě kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 6. 2024, č. j. 7 As 149/2023-28, tento rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že žalovaný se k otázce „rozhodných údajů“ vyjádřil, a jeho rozhodnutí tak není nepřezkoumatelné. Městský soud následně žalobu zamítl rozsudkem ze dne 28. 8. 2024, č. j. 14 A 64/2022-157.

[3] Městský soud neshledal důvodnou námitku nicotnosti z důvodu absence konkrétního data uvedeného v záhlaví napadeného rozhodnutí, kterou vyvrátil s poukazem na skutečnost, že toto rozhodnutí nese digitální podpis ministra obsahující časové razítko a jako takové splňuje zákonné náležitosti. Městský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra pro absenci důvodů. Pro správní rozhodnutí vydaná v obou stupních bylo podstatné, že žalobkyně se žádostí předložila listiny, jež neobsahovaly správné (ve významu pravdivé) údaje, což žalovaný ověřil dotazem u dotčených ředitelů domů dětí a mládeže, kteří popřeli, že sporné nájemní smlouvy podepsali. Již to samo o sobě stačí k tomu, aby obstál závěr, že sporné smlouvy neobsahují správné údaje. Obsah čestného prohlášení nemůže zhojit nedostatek pravosti podpisů na sporných smlouvách. Žalobkyně vyjma čestného prohlášení nepředložila žádný jiný důkaz o tom, že skutková zjištění neodpovídají zjištěnému skutkovému stavu. Námitku nesprávného právního posouzení a tvrzeného znemožnění nápravy prostřednictvím výmazu rozporovaných míst poskytování vzdělávání městský soud odmítl s tím, že žalobkyní naznačené řešení není možné, neboť jí prezentovaný výklad školského zákona je nesprávný. V projednávané věci neexistuje mezera v zákoně, proto nelze využít předestřenou analogii s § 148 odst. 3 školského zákona. Současně platí, že školský zákon chápe místa, kde se poskytuje vzdělávání, ne jako určité oddělitelné „pobočky“, ale jako základní a nedílnou součást zapsané školy coby vzdělávací instituce jako celku. Od místa, kde se uskutečňuje vzdělávání, se odvíjí určení celkové kapacity školy. Má-li škola zapsaných více míst, na nichž poskytuje vzdělávání, tyto jsou součástí jednotné struktury školy. Každé z několika míst vzdělávání, o jejichž zapsání škola usiluje, je tedy nedílnou součástí žádosti jako celku. Námitku nepřerušování řízení o výmazu školy z důvodu souběžného vedení řízení o žádosti o výmaz rozporovaných míst poskytování vzdělávání městský soud odmítl s tím, že následným odstraněním údajů o místech, jichž se týkají sporné smlouvy, nemůže dojít ke zhojení závadného stavu, jenž vznikl již zápisem do školského rejstříku. Námitku nepřiměřenosti a tvrdosti postupu i přes skutečnost, že vzdělávací činnost na ostatních místech funguje, městský soud odmítl s poukazem na rozsudek ze dne 20. 5. 2021, č. j. 3 As 107/2019-38, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o výmazu konkrétní školy z rejstříku z důvodu, který má ryze individuální charakter, nepředstavuje opatření, které by spadalo pod esenciální jádro čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Poukaz žalobkyně na kvalitu vzdělávání, již se zabývala i Česká školní

pokračování

inspekce, městský soud pak odmítl s tím, že tato nesouvisí s důvody pro provedení výmazu žalobkyně z rejstříku.

[4] Městský soud nově neshledal důvodnou ani námitku nesprávného výkladu neurčitěho právního pojmu „rozhodné údaje“. Městský soud v daném kontextu uvedl, že objektivně neplatnými smlouvami žalobkyně dokládala uživatelské právo k prostorám pro vzdělávání [§ 147 odst. 1 písm. g) školského zákona]. Neplatnost těchto smluv zpochybnila také vlastní údaje o místech poskytování vzdělávání, které k žádosti žalobkyně žalovaný zapsal do rejstříku [§ 144 odst. 1 písm. g) školského zákona]. Uvedla-li žalobkyně žalovaného v omyl tím, že místo sedmi doložených míst požadovala zápis pro další tři vadně deklarovaná místa, žalovaný nemohl její žádosti vyhovět tak, jak učinil rozhodnutím o zápisu ze dne 1. 7. 2021, tzn. co do rozsahu zapsaných míst i stran rozsahu přidělené kapacity. Městský soud přisvědčil žalovanému, že na počet a lokalizaci míst vzdělávání, o jejichž zapsání žadatel usiluje, je třeba hledět komplexně. Jednotlivá místa poskytování vzdělávání, o jejichž zápis žadatel žádá, nelze oddělovat od celku. Ostatně i proto se zapisuje celková kapacita udělená škole, nikoli kapacita ke konkrétním místům. Žalovaný při posuzování žádosti musí mj. hodnotit, zda žádost o zápis koresponduje s dlouhodobým záměrem vzdělávání [§ 148 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 9 odst. 3 školského zákona]. Úkolem žalovaného je pečlivě zvažovat a průběžně vyhodnocovat kapacitu školských zařízení napříč územím České republiky, mj. také včetně jejich dostupnosti. Musí tak činit ve vztahu k jednotlivým věkovým kohortám, u nichž také vyhodnocuje dojezdovou vzdálenost do škol. Tím pečuje o to, aby na území České republiky vznikla dostatečně hustá síť škol, která uspokojí poptávku po vzdělávání. Tento úkol ovšem žalovaný nemohl řádně splnit, uvedla-li žalobkyně nesprávný (nepravdivý) údaj o místech, na nichž bude vzdělávání poskytovat. Nadto nejednalo se pouze o jedno místo, ale hned o tři místa z deseti, jejichž zápisu žalobkyně neoprávněně dosáhla. Proto je lichou výtkou, že žalovaný nemohl žalobkyni vymazat, pokud měla správně zapsáno alespoň jedno místo, kde poskytovala vzdělávání. Na tom nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně údajně mohla naplnit jí přidělenou kapacitu na zbývajících sedmi místech. Městský soud proto uzavřel, že pro řádné vyhodnocení žádosti o zápis školy, zejména s ohledem na alokaci vhodné vzdělávací kapacity, musí žalovaný mít možnost pracovat se skutečnými místy pro poskytování vzdělávání. A ne místy smyšlenými či doloženými neplatnými smlouvami. Na tom nic nemění výtku, že vzdělávací kapacita se nezapisuje ve vztahu k jednotlivým místům, resp. k jejich počtu, ale k škole jako celku.

[5] Na závěr pro úplnost městský soud dodal, že námitka porušení zásady dvouinstančnosti správního řízení, i pokud by ji žalobkyně vznesla včas, není důvodná. Stěžejní okamžiky odůvodnění svědčící pro výmaz žalobkyně z rejstříku škol a školských zařízení plynou jak z napadeného rozhodnutí, tak z prvostupňového rozhodnutí. Městský soud neshledal, že by ministr extenzivně „opravoval“ odůvodnění prvostupňového rozhodnutí či toto odůvodnění zcela nahradil.

III.

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka předně namítla nepřezkoumatelnost prvostupňového správního rozhodnutí, neboť žalovaný nedostal požadavkům kladeným na aplikaci neurčitého právního pojmu „rozhodný údaj pro zápis“. Rovněž nepřezkoumatelný je i samotný závěr žalovaného v prvostupňovém rozhodnutí o tom, že údaje o rozporovaných místech poskytování vzdělávání byly rozhodnými údaji pro povolení zápisu ZUŠ Folklorika do školského rejstříku. Podle stěžovatelky je nepřezkoumatelné i žalobou napadené rozhodnutí, a to jak z důvodu, že ministr nevyložil, co se rozumí neurčitým právním pojmem „rozhodný údaj pro zápis“, tak z důvodu, že neobjasnil, proč údaj o rozporovaných místech poskytování vzdělávání takovým údajem je.

[8] Stěžovatelka dále uvedla, že podle jejího přesvědčení je rozhodnutí ministra v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení. Byl to totiž až ministr jakožto odvolací orgán, který ve svém rozhodnutí předložil, byť z pohledu stěžovatelky nedodatečné, odůvodnění, proč byly údaje o rozporovaných místech poskytování vzdělávání rozhodné pro povolení zápisu ZUŠ Folklorika do školského rejstříku, když prvostupňové rozhodnutí se touto otázkou nezabývalo. Ministr jakožto orgán druhoinstanční nebyl oprávněn zcela absentující odůvodnění v tomto směru doplnit sám, nýbrž měl prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému rozhodnutí. Pokud tak učinil, resp. se o to snažil, a absentující odůvodnění v tomto směru překlenul vlastními právními závěry, o které opřel své rozhodnutí, zkrátil stěžovatelku na jejích procesních právech. Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s městským soudem v tom, že by tuto námitku neuplatnila včas. Uvedená námitka se pojí s námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, kterou stěžovatelka uplatňovala od samého počátku, navíc soud má za povinnost přihlížet z úřední povinnosti k vadě spočívající v porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení.

[9] Stěžovatelka rovněž nesouhlasila se závěrem žalovaného i městského soudu, že údaj o rozporovaných místech poskytování vzdělávání je rozhodným údajem pro zápis do školského rejstříku ve smyslu § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona. Údaj o vzdělávací kapacitě, která byla ZUŠ Folklorika přidělena, nemá vazbu na místa poskytování vzdělávání. Vzdělávací kapacita se škole přiděluje v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání pro daný kraj nebo hlavní město Prahu, a to bez ohledu na počet míst poskytování vzdělávání. V řízení nebylo konkrétně tvrzeno, natož prokázáno, že by místa poskytování vzdělávání, vč. rozporovaných míst poskytování vzdělávání, měla vůbec nějakou roli ve správním uvážení žalovaného v řízení o povolení zápisu ZUŠ Folklorika do školského rejstříku. U nesprávného údaje o místech poskytování vzdělávání lze uvažovat jako o rozhodném údaji pro zápis školy do školského rejstříku pouze v tom případě, kdy takové místo je jediným místem poskytování vzdělávání. Jinými slovy, pokud škola uskutečňuje vzdělávání ve více místech poskytování vzdělávání zapsaných do školského rejstříku, přičemž závadný stav se týká pouze jednoho nebo některých míst poskytování vzdělávání, pak údaj o místu či místech poskytování vzdělávání nelze považovat za rozhodný údaj pro zápis školy do školského rejstříku tak, jak má na mysli § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona. Podle stěžovatelky nelze provést výmaz školy jako celku s odkazem na § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona, pokud § 148 odst. 3 písm. c) téhož předpisu připouští, aby tato situace byla řešena tak, že žádosti bude vyhověno zčásti, nicméně zápis školy (školského zařízení) jako takové povolen bude. V případě stěžovatelky, pokud by žalovaný v řízení o zápisu ZUŠ

pokračování

Folklorika zjistil, že údaje o rozporovaných místech poskytování vzdělávání nejsou pravdivé, neboť odmítnuté smlouvy nebyly skutečně podepsány osobami tam uvedenými, pak by se zápis ZUŠ Folklorika uskutečnil zčásti, tedy bez rozporovaných míst poskytování vzdělávání. Tato situace ovšem vylučuje užití § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona, neboť v takovém případě údaje o rozporovaných místech poskytování vzdělávání nemohly být rozhodnými údaji pro zápis ZUŠ Folklorika jako takové do školského rejstříku.

[10] Stěžovatelka dále zpochybnila postup žalovaného, který zahájil řízení o výmazu ZUŠ Folklorika a následně rozhodl o jejím výmazu, aniž by se stěžovatelce dostalo prostoru k nápravě vytýkaného závadného stavu. V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že je na místě užít analogického postupu podle § 148 odst. 2 školského zákona. Žalovaný rovněž pochybil, když rozhodl o výmazu ZUŠ ze školského rejstříku, ačkoliv stěžovatelka ještě před vydáním rozhodnutí sama podala návrh na výmaz rozporovaných míst poskytování vzdělávání ze školského rejstříku. Vzhledem k uvedené skutečnosti stěžovatelka ve svém podání ze dne 16. 11. 2021 navrhla, aby do rozhodnutí o návrhu na výmaz rozporovaných míst poskytování vzdělávání bylo přerušeno řízení o výmazu školy ze školského rejstříku. Výmazem rozporovaných míst poskytování vzdělávání by došlo k odstranění závadného stavu, a odpadl by tak důvod pro pokračování řízení o výmazu školy ze školského rejstříku. Žalovaný tomuto návrhu nevyhověl, v řízení o výmazu ZUŠ Folklorika ze školského rejstříku pokračoval a o jejím výmazu nakonec rozhodl, přičemž přerušil řízení o výmazu rozporovaných míst poskytování vzdělávání. V tomto ohledu postup správních orgánů koliduje se základními zásadami správního práva, zejména s povinností šetřit práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

[11] Stěžovatelka odmítla skutková zjištění žalovaného o tom, že sporné smlouvy nebyly podepsány statutárními orgány příslušných pronajímatelů. Žalovaný vycházel toliko z prohlášení R. U. a J. Š., kteří popřeli svůj podpis na sporných nájemních smlouvách, a nijak se nezabýval důkazy, které k prokázání svého tvrzení, že tyto nájemní smlouvy jsou pravými dokumenty, stěžovatelka předložila. Jednalo se zejména o čestné prohlášení jejího ředitele Mgr. art. Martina Staňka, v němž je popsáno, za jakých okolností došlo ke vzniku sporných nájemních smluv. Současně nelze pominout ani ostatní důkazy, resp. listiny (souhlasy či kladná stanoviska k výuce na rozporovaných místech poskytování vzdělávání od orgánů městských částí), na které se stěžovatelka odvolávala, a které jednotlivě a ve svém souhrnu dokazují skutečnost, že sporné nájemní smlouvy žádnými podvrhy nejsou. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně je v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Pokud ministr v napadeném rozhodnutí k vytýkané vadě nepřihlédl, ale sám nedostatečné odůvodnění doplnil, opětovně tím porušil zásadu dvojinstančnosti správního řízení. Jestliže žalovaný rezignoval na podrobnější zkoumání okolností vzniku sporných smluv, a zkoumání, proč existují rozpory mezi tvrzeními R. U. a J. Š. a čestným prohlášením Mgr. art. Martina Staňka, porušil tím i povinnost zjistit skutkový stav, o kterém nejsou důvodné pochybnosti.

[12] Závěrem stěžovatelka uvedla, že správní rozhodnutí jsou v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*, podle které je v pochybnostech o výkladu práva nutné přiklonit se ve prospěch takového výkladu, který poskytuje větší svobodu, tj. je příznivější pro adresáta práva. Tam, kde je rozhodnutí o výmazu školy (školského zařízení) sankcí, má žalovaný za povinnost v řízení o výmazu pečlivě zjišťovat, zda deliktní stav předvídaný v hypotéze

předmětné právní normy vůbec nastal, a v případě, že má dojít k aplikaci neurčitého právního pojmu postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro libertate* a přitom zvažovat, zda míra závažnosti zjištěného deliktu nebo deliktního stavu je natolik vysoká, že je zapotřebí přistoupit ke krajnímu řešení vzniklé situace. Jinými slovy, správní orgán musí poměřovat, mj. z hlediska proporcionality, zda sankce v podobě rozhodnutí o výmazu je přiměřená vůči deliktu nebo deliktní situaci. S rozhodnutím o výmazu dotčené školy (školského zařízení) ze školského zařízení je totiž spojen zánik oprávnění k poskytování vzdělávání se všemi nepříznivými dopady s tím spojenými, ať již se jedná o materiální dopady, např. v podobě povinnosti vrátit poskytnuté dotace, vč. penále, nebo povinnosti vyplatit odstupné z ukončených pracovněprávních vztahů s pedagogy a dalšími zaměstnanci pro provoz školy (školského zařízení), či dopady nemateriální, kupř. v podobě nevratně poškozené dobré pověsti. Zejména pak materiální dopady spojené s rozhodnutím o výmazu školy (školského zařízení) ze školského rejstříku mohou vést k insolvenční a následně k zániku právnické osoby, která vykonává činnost dané školy (školského zařízení). Pokud s rozhodnutím o výmazu školy (školského zařízení) ze školského zařízení jsou spojeny natolik fatální následky, je podle mínění stěžovatelky nutné test proporcionality užít, neboť dochází k zásahu i do jiných práv garantovaných Listinou základních práv a svobod, zejména pak práva vlastnit majetek podle čl. 11 či práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhla, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

IV.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že k výmazu základní umělecké školy, jejíž činnost vykonávala stěžovatelka, přistoupil z důvodu, že stěžovatelka prokazatelně uvedla v žádosti o zápis do školského rejstříku nesprávné údaje rozhodné pro povolení zápisu školy nebo školského zařízení do školského rejstříku, když prokazatelně předložila žalovanému podvržené nájemní smlouvy vztahující se k zapisovaným místům, kde hodlala poskytovat vzdělávání prostřednictvím základní umělecké školy, jejíž činnost vykonávala. Tím byla podle žalovaného v plném rozsahu naplněna hypotéza § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona a vytvořen předpoklad k jeho aplikaci na řešenou právní věc. Žalovaný je tudíž i nadále přesvědčen, že jeho postup v řešené právní věci byl s ohledem na řádně zjištěné skutkové okolnosti věci a na ně řádně aplikovaná ustanovení právních předpisů zcela správný, přiměřený a plně odpovídající účinné právní úpravě a že žalovaný beze zbytku splnil veškeré požadavky, které na něj v tomto ohledu klade právní řád České republiky, a též judikatura správních soudů a Ústavního soudu, přičemž výsledkem jeho činnosti je zákonné a věcně správné napadené rozhodnutí. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tímto důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí městského soudu skutečně nepřezkoumatelné či založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[18] Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, tedy nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů, kvůli kterým nelze skutečně rozhodnutí věcně přezkoumat (např. rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Z ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je zejména takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, nebo jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod uvedený pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-78, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je dále takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. Může se jednat též o rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS). V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud žádnou vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost neshledal. Z jeho obsahu je zřejmé, jakým způsobem o věci městský soud rozhodl a odůvodnění rozsudku je plně v souladu s jeho výrokiem. Úvahy městského soudu jsou dostatečně jasné a srozumitelné.

[19] Napadený rozsudek nelze považovat ani za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z jeho obsahu je zřejmé, jak o věci městský soud uvažil, a proč podanou žalobu zamítl. Ačkoli se městský soud výslovně nevyjadřoval ke každému žalobnímu tvrzení (či jeho doplnění), je z napadeného rozsudku jasné patrné, že se městský soud ztotožnil se závěrem žalovaného. Nepřezkoumatelné totiž není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29; k významu přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí obecně pak bod 30 tamtéž). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, je potom otázkou zákonnosti jeho rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti. V této souvislosti je třeba ještě dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že byl městský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelkou a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní, což může učinit i tak, že proti ní postaví vlastní ucelený argumentační systém, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, nebo rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Rovněž v tomto ohledu napadený rozsudek městského soudu plně obstojí.

[20] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal, že nic nebrání věcnému přezkumu napadeného rozsudku v rozsahu kasačních námitek.

[21] Kasační námitky, že správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, neboť správní orgány nedostály požadavkům kladeným na aplikaci neurčitěho právního pojmu „rozhodný údaj pro zápis“, když nevyložily, co se jím rozumí, a neobjasnily, proč údaj o rozporovaných místech poskytování vzdělávání takovým údajem je, nepřekračují rámec otázek, k nimž se Nejvyšší správní soud již závazně a komplexně vyjádřil v rozsudku ze dne 18. 6. 2024, č. j. 7 As 149/2023-28. Stěžovatelka jimi brojila proti závěrům městského soudu, které byly důsledkem vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v předchozím zrušujícím rozsudku, jakož i proti argumentaci Nejvyššího správního soudu. Takové kasační námitky jsou tak nepřipustné podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a kasační soud se jimi proto znovu nezabýval.

[22] Námitku porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou. Ve zrušujícím rozsudku zdejší soud konstatoval, že jak z obsahu prvostupňového rozhodnutí, tak i z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých úvah žalovaný dospěl k závěru, že byly splněny zákonné podmínky pro postup podle § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona, tj. že stěžovatelka v žádosti o zápis do rejstříku uvedla nesprávné údaje rozhodné pro povolení zápisu školy do školského rejstříku. V této souvislosti kasační soud poukázal na konkrétní místa v odůvodnění správních rozhodnutí, kde se předmětná argumentace nachází (viz bod 17 a 18 zrušujícího rozsudku). Není tedy pravdou, že by prvostupňové rozhodnutí žádné úvahy v tomto směru neobsahovalo. Městský soud proto zcela správně uzavřel, že neshledal, že by ministr extenzivně „opravoval“ odůvodnění prvostupňového rozhodnutí či toto odůvodnění zcela nahradil.

[23] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí se závěrem žalovaného i městského soudu, že údaj o rozporovaných místech poskytování vzdělávání byl v nyní posuzovaném případě rozhodným údajem pro zápis do školského rejstříku ve smyslu § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona.

[24] Podle § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona: *„Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, provede výmaz školy nebo školského zařízení z rejstříku škol a školských zařízení, jestliže právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, uvede v žádosti o zápis do rejstříku nebo v žádosti o zápis změny nesprávné údaje rozhodné pro povolení zápisu školy nebo školského zařízení do rejstříku nebo zápisu změny nebo jestliže došlo k takovým změnám, za kterých by zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku nebo zápis změny nemohl být proveden.“*

[25] Podle § 144 odst. 1 písm. g) školského zákona se do školského rejstříku zapisuje *„označení místa, kde se uskutečňuje vzdělávání nebo školské služby; v případě lesní mateřské školy označení území, kde zejména probíhá pedagogický program a kde má škola zázemí; v případě výdejny lesní mateřské školy označení území, kde se uskutečňují školské služby.“*

[26] Podle § 147 odst. 1 písm. g) školského zákona žádost o zápis školy do školského rejstříku

pokračování

musí obsahovat „*doklad osvědčující vlastnické nebo užívací právo právnické osoby, která bude vykonávat činnost školy nebo školského zařízení, k prostorám, případně území, kde bude uskutečňováno vzdělávání nebo školské služby.*“

[27] Z obsahu správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka k žádosti o zápis školy do školského rejstříku doložila tři neplatné smlouvy (z celkem deseti), jimiž dokládala splnění podmínky zápisu školy do školského rejstříku podle § 147 odst. 1 písm. g) školského zákona. Jednalo se přitom o zákonnou náležitost žádosti o zápis školy do školského rejstříku, bez níž k zápisu nedojde, a tedy o údaj rozhodný. Tímto svým postupem uvedla žalovaného v omyl a ten následně chybné údaje o místech poskytování vzdělávání zapsal do školského rejstříku. Jednalo se tak o nesprávné údaje, které byly rozhodné pro povolení zápisu stěžovatelkou provozované školy do školského rejstříku. Lze souhlasit s žalovaným i městským soudem, že jednotlivá místa poskytování vzdělávání zákon nechápe jako určité oddělitelné „pobočky“, ale jako základní a nedílnou součást zapsané školy zakotvující její činnost coby vzdělávací instituce jako celku. Od pojmu místa, kde se uskutečňuje vzdělávání, se odvíjí určení celkové kapacity školy, je součástí společné organizace, jednotné struktury a navazuje na společný cíl a zaměření vzdělávání. Je tedy nedílnou součástí žádosti jako celku a takto komplexně je na toto místo nazíráno. Škola (školské zařízení) se proto do školského rejstříku zapisuje zásadně jako celek (se všemi místy poskytování vzdělávání), což má s ohledem na charakter právní úpravy regulující síť škol a školských zařízení (včetně dlouhodobých záměrů na krajské a celostátní úrovni) celou řadu implikací, a to mimo jiné ve vztahu k dalším (v budoucnu) zapisovaným školám či školským zařízením, jejichž rejstříková řízení může protiprávně zapsaný stav v rejstříku negativně ovlivnit. Jinak řečeno, pro řádné vyhodnocení žádosti o zápis do školského rejstříku zejména s ohledem na alokaci vhodné vzdělávací kapacity, musí mít žalovaný k dispozici pravdivé údaje o místech poskytování vzdělávání, neboť jeho úkolem je zvažovat a vyhodnocovat kapacitu a dostupnost školských zařízení na daném území. Odkaz stěžovatelky na § 148 odst. 3 písm. c) školského zákona je pak nepřipadný, neboť jak již správně vysvětlil městský soud, toto ustanovení upravuje odlišnou fázi řízení, tedy řízení o žádosti o zápis, kde má žalovaný možnost žádost z části zamítnout v případě, že posouzením žádosti zjistí, že žádost obsahuje nepravdivé údaje. V režimu § 150 školského zákona, který upravuje postup správního orgánu po úspěšném zápisu, má žalovaný možnost provést částečný výmaz toliko údajů uvedených v § 144 odst. 1 písm. d), e) a f) téhož zákona. V ostatních případech je žalovaný povinen provést výmaz školy nebo školského zařízení jako celku. Navíc je třeba uvést, že tvrzení stěžovatelky o tom, že pokud by žalovaný v řízení o zápisu zjistil, že údaje o rozporovaných místech poskytování vzdělávání nejsou pravdivé, pak by se zápis školy uskutečnil zčásti bez rozporovaných míst poskytování vzdělávání, je pouhou spekulací.

[28] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, kterou stěžovatelka zpochybnila postup žalovaného, který zahájil řízení o výmazu školy a následně rozhodl o jejím výmazu, aniž by stěžovatelku vyzval k nápravě vytýkaného závadného stavu.

[29] Podle § 148 odst. 2 školského zákona: „*Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku zamítne v případě, že žádost nesplňuje náležitosti stanovené tímto zákonem, a uvedené nedostatky nebyly na výzvu tohoto orgánu v jím stanovené přiměřené lhůtě odstraněny.*“

[30] Jak bylo již výše uvedeno, ustanovení § 148 školského zákona dopadá na jinou fázi řízení, tj. na řízení o žádosti o zápis do školského rejstříku. Stěžovatelka se v této souvislosti dožadovala analogického užití tohoto ustanovení. Jak správně uvedl městský soud, analogie má za cíl odstranit nežádoucí stav, kdy v důsledku selhání zákonodárce existuje mezera v zákoně (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 As 7/2008-116, č. 1953/2009 Sb. NSS). Je reakcí na situaci, kdy nezáměrně a nechtěně právní úprava nepokrývá všechny potřebné situace a v důsledku toho není poskytována ochrana určitému zájmu, ať již na straně adresátu práva či veřejného zájmu. V projednávané věci však mezera v zákoně neexistuje, neboť zákonodárce stanovenou úpravou sledoval zcela zřejmé cíle, které do ustanovení vtělil. Zatímco § 148 upravuje řízení o žádosti o zápis, tedy procedurální postup, kde je možné žadateli umožnit odstranění vad, úprava § 150 je již přísnější, neboť směřuje k zajištění pořádku na úseku školského rejstříku a souladnosti údajů tam uvedených se skutečností. Žalovaný tedy nepochybil, pokud stěžovatelku nevyzval k odstranění závadného stavu, neboť zákon mu takovou povinnost neukládá.

[31] Žalovaný rovněž nepochybil, pokud řízení nepřerušil a rozhodl o výmazu školy ze školského rejstříku, ačkoliv stěžovatelka ještě před vydáním rozhodnutí podala návrh na výmaz rozporovaných míst poskytování vzdělávání ze školského rejstříku.

[32] Podle § 64 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů: „*V řízení z moci úřední může správní orgán, není-li to v rozporu s veřejným zájmem, na požádání účastníka, pokud s tím všichni účastníci uvedení v § 27 odst. 1 písm. b) souhlasí, z důležitých důvodů přerušit řízení*“.

[33] Ministr školství v napadeném rozhodnutí (bod 31 odůvodnění) vyložil, proč nebyly dány důležité důvody pro přerušení řízení, a potvrdil tak argumentaci v prvostupňovém rozhodnutí. Stěžejním důvodem bylo to, že ani výmazem dotčených míst vzdělávání by nedošlo k odstranění závadného stavu z hlediska § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona, jímž bylo výlučně uvedení nesprávných údajů v žádosti. S tímto odůvodněním zdejší soud souhlasí. Jestliže škola byla do školského rejstříku zapsána na základě nesprávných údajů, nelze dospět k závěru, že pouze výmazem rozporovaných míst poskytování vzdělávání, k nimž se nesprávné údaje vztahovaly, dojde k nápravě protiprávního stavu, jenž vznikl již zápisem do rejstříku.

[34] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku ohledně nedostatečného zjištění skutkového stavu. V dané věci bylo zjištěno, že stěžovatelka s žádostí předložila listiny (smlouvy), jež obsahovaly nesprávné údaje. Toto zjištění bylo v rámci provedeného šetření ověřeno dotazem u dotčených ředitelů domů dětí a mládeže, kteří shodně popřeli to, že by předmětné smlouvy jako pronajímatelé podepsali. Čestné prohlášení ředitele stěžovatelky podle svého obsahu má objasňovat to, jak ke vzniklé situaci mohlo dojít. Jak správně uvedl městský soud, v projednávané věci ale nejde o to, kým byly podpisy na sporných smlouvách vyhotoveny a jak se na listiny dostaly. Podstatné je, že dva oslovení ředitelé, působící v jiných a na sobě zcela nezávislých subjektech, popřeli, že by sporné nájemní smlouvy podepsali. Již to samo o sobě stačí k tomu, aby obstál závěr, že sporné smlouvy neobsahují správné údaje. Obsah čestného prohlášení nemůže nedostatek pravosti podpisů na sporných smlouvách zhojit, neboť obsahuje pouze popis okolností předání a převzetí předmětných nájemních smluv ze strany ředitele stěžovatelky s tvrzením, že

pokračování

k podpisu nedošlo za současné přítomnosti zástupců obou smluvních stran. Stěžovatelka se dále dovolávala dalších listin, které podle jejího názoru mají dokládat platnost předmětných smluv. Jde o souhlasy či kladná stanoviska k výuce od orgánů městských částí, Hygienické stanice hl. m. Prahy či dotčených stavebních úřadů. Tyto listiny však ze své podstaty nemohou prokázat to, že sporné nájemní smlouvy byly podepsány k tomu oprávněnými osobami. Ze stanovisek městských částí nevyplývá souhlas s působením školy, jejíž činnost měla stěžovatelka vykonávat, na konkrétní adrese, ale toliko souhlas s působením školy na území dotyčné městské části. Ze stanovisek hygienické stanice a dotčených stavebních úřadů pak pouze vyplývá, že příslušné prostory lze užívat pro navrhovaný účel. V obou případech se jedná o podklady žádosti o zápis do školského rejstříku ve smyslu § 147 odst. 1 písm. h) a p) školského zákona. Jiné důkazy o tom, že skutková zjištění neodpovídají fakticky danému stavu, stěžovatelka v průběhu řízení nepředložila. Tvrzení stěžovatelky, že se žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí nijak nezabýval obsahem čestného prohlášení a dalšími listinami, na něž poukazovala, pak není pravdivé. Na str. 4 a 7 prvostupňového rozhodnutí žalovaný jasně uvedl, proč tyto listiny nemohou sloužit jako důkazy o tom, že sporné smlouvy o nájmu nebytových prostor byly platně uzavřeny.

[35] Ani poslední námitka ohledně porušení zásady *in dubio pro libertate* a neposouzení přiměřenosti rozhodnutí o výmazu ze školského rejstříku není důvodná. V posuzované věci nenastaly žádné pochybnosti o výkladu práva. Na případ stěžovatelky s ohledem na zjištěné skutkové okolnosti věci plně dopadá předpoklad zákonodárcem vyjádřený v § 150 odst. 1 písm. f) školského zákona. V daném ohledu je třeba zdůraznit, že pro věc je rozhodné toliko to, zda je údaj podle § 144 odst. 1 písm. g) školského zákona údajem, který je rozhodný pro povolení zápisu školy či školského zařízení do školského rejstříku, což jednoznačně plyne přímo ze školského zákona. Pokud se jedná o námitku nepřiměřenosti a tvrdosti postupu i přes skutečnost, že vzdělávací činnost na ostatních místech funguje, k této je možno ve shodě s městským soudem odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2021, č. j. 3 As 107/2019-38, ve kterém zdejší soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o výmazu konkrétní školy z rejstříku z důvodu, který má ryze individuální charakter, nepředstavuje opatření, které by spadalo pod esenciální jádro čl. 33 odst. 3 Listiny. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že rozhodnutím o výmazu školy z rejstříku „*nebylo zasaženo do práva žalobkyně, které by bylo chráněno ústavním pořádkem. Není proto namístě posuzovat přiměřenost zásahu do práva žalobkyně testem proporcionality, neboť nebylo dotčeno žádné její ústavně chráněné právo*“. Tento závěr lze vztáhnout i na danou věc. Pro úplnost lze dodat, že otázkou přiměřenosti rozhodnutí o výmazu školy ze školského rejstříku se ministr zabýval v bodě 34 žalobou napadeného rozhodnutí, kde konstatoval, že „*přijaté řešení v podobě provedení celkového výmazu základní umělecké školy, jejíž činnost účastník řízení vykonává, z rejstříku škol a školských zařízení shledává s ohledem na závažnost řešeného případu a jeho okolnosti zcela přiměřeným a správným, a to zejména s ohledem na smysl a účel rejstříku škol a školských zařízení jakožto základního regulatorního nástroje aplikovaného státem na vzdělávací soustavu v České republice s cílem autoritativně vynucovat dodržování zásad a cílů vzdělávání a rovněž náležitě kvality poskytovaného vzdělávání a školských služeb. Jestliže zde totiž došlo k zápisu školy či školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení na základě nesprávných (nepravdivých) údajů rozhodných pro provedení zápisu do rejstříku, je nepochybně ve veřejném zájmu tento protiprávní stav napravit, a to v plném rozsahu*“.

[36] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[37] Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí. V této souvislosti však nepřehlédl tvrzení o údajně nevratné újmě, která výmazem vznikne kromě stěžovatelky rovněž jejím žákům. V kontextu § 151 odst. 3 školského zákona, podle kterého v případě výmazu školy nebo oboru vzdělání z rejstříku škol a školských zařízení zajistí právnická osoba, která vykonávala činnost školy, popřípadě její zřizovatel, žákům a studentům možnost pokračovat ve vzdělávání ve stejném nebo obdobném oboru vzdělání, shledává případným poukaz žalovaného na oborové zaměření stěžovatelky, na absenci takové výjimečnosti, že by vzdělávání prostřednictvím stěžovatelky nebylo možné na území hl. m. Prahy nahradit, na rámcový vzdělávací program pro základní umělecké vzdělávání, na počty míst v ostatních uměleckých školách v Praze a stávající faktické využití těchto míst. Proto ani tvrzení o nevratné újmě žákům stěžovatelky nemůže změnit závěr o nedůvodnosti kasační stížnosti.

[38] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 30. října 2024

David Hipšr
předseda senátu