

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Pedagogicko-psychologická poradna LOGO, s. r. o.**, se sídlem Brno, Vsetínská 20, zastoupené JUDr. PhDr. Oldřichem Choděrou, advokátem, se sídlem Praha 2, Jugoslávská 12, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2008, č. j. 29 628/2007-21, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2010, č. j. 11 Ca 139/2008 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2008, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru školství, ze dne 26. 9. 2007, č. j. JMK 86 903/2007. Tímto rozhodnutím byla zamítnuta žádost stěžovatelky o zápis školského poradenského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení.

Městský soud v napadeném rozsudku zaujal právní názor, že žalobkyně nesplnila podmínku pro zápis zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vyžadovanou v § 148

odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), neboť její žádost nebyla v souladu s Dlouhodobým záměrem JMK 2006 ani s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR 2007. Odkázal na celý systém integrované péče ve školství, jeho složení a nároky jednotlivých uživatelských skupin dané oblasti. Strategie vývoje poradenského systému směřuje k postupnému zavádění a podpoře nových školních poradenských pracovišť formou školního psychologa a školního speciálního pedagoga, na které se přenášejí některé činnosti poradenské péče. Dlouhodobý záměr JMK pak koncepcí podpory školních poradenských pracovišť sleduje i zkvalitnění služeb poradenského systému přiblížením k jejich uživatelům a možností řešení problémů přímo ve školách a třídních kolektivech. Pokud Jihomoravský kraj stanovil jako prioritu nerozšiřování počtu pedagogicko-psychologických poraden, neporušil tím zákon. Školský zákon v § 9 krajům svěřuje pravomoc k vydávání dlouhodobých záměrů vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy; v daném případě záměr odpovídal požadavkům vyhlášky č. 15/2005 Sb., vydané na základě zmocnění obsaženého v § 11 školského zákona. Městský soud také nepřisvědčil žalobní námitce o narušení hospodářské soutěže na úseku poskytování pedagogicko-psychologických služeb mládeži. Podle § 2 odst. 3 a § 7 odst. 4 školského zákona se jedná o veřejnou službu a veřejnoprávní korporace jsou povinny ji zajistit v mezích § 177 téhož zákona. Kraj ke splnění těchto povinností zakládá školská zařízení a ta z veřejných rozpočtů financuje. Školský zákon umožňuje zápis do rejstříku školských zařízení soukromým subjektům a těm pak, kromě povinností, vzniká i nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku za zákonem stanovených podmínek. Pokud tedy žalovaný žalobkyni neumožnil vstup do systému poradenských služeb v souladu se zákonem, nemohl narušit hospodářskou soutěž. Z těchto důvodů městský soud žalobu zamítl.

Stěžovatelka v kasační stížnosti podrobně popisuje obsah napadeného rozsudku a vytýká městskému soudu jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud přisvědčil žalovanému v názoru o podružném významu splnění personálních, materiálních a finančních předpokladů pro zápis do rejstříku. Byť stěžovatelka souhlasí s městským soudem v tom, že vzdělání je veřejnou službou, i s úlohou krajů a obcí, neztotožňuje se s jeho závěry o podmínkách zápisu. Pokud zákon umožňuje soukromým subjektům vstup na pole poskytování této služby, je zjevně smyslem této úpravy nejen poskytování kvalitnějšího vzdělávání, ale i hledisko snížení nákladů, resp. nároků na veřejné rozpočty. Soukromému subjektu sice vznikne nárok na příspěvek z veřejného rozpočtu, ale nejde o financování celé jeho činnosti, tak jak tomu je u zařízení provozovaných krajem či obcí. Z rozpočtového hlediska tedy soukromý subjekt poskytne stejnou službu s nižšími náklady. Za mnohem podstatnější problém však považuje své vyloučení z hospodářské soutěže na úseku poskytování poradensko-psychologických služeb. Dlouhodobým záměrem vycházejícím z analýzy vzdělávací soustavy v kraji a z ní plynoucích potřeb je totiž dán pouze minimální rozsah služby, kterou je kraj povinen veřejnosti zprostředkovat. Limity stanovené dlouhodobým záměrem nejsou limity maximálními z hlediska soukromých subjektů vstupujících do vzdělávacího systému. Proto má stěžovatelka za prokázané, že splnila podmínky pro zápis do rejstříku škol a školských zařízení, neboť opatření spočívající v nerozšiřování poradenských pracovišť, vztažené i na soukromoprávní subjekty vstupující

do vzdělávací soustavy, je protizákonné a ve svém důsledku představuje porušení hospodářské soutěže, jakož i práva podnikat, založeného čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhuje, aby napadený rozsudek městského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný nevyužil možnosti podání vyjádření ke kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1 věty první s. ř. s.

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka podala dne 25. 6. 2007 žádost o zařazení do seznamu škol a školských zařízení a doložila ji přílohami. Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodnutím ze dne 26. 9. 2007, č. j. JMK 86903/2007, podle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona žádost zamítl. Přitom konstatoval, že žádost obsahuje všechny údaje a doklady požadované v § 147 školského zákona, ovšem není v souladu s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky 2005 ani s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy Jihomoravského kraje, schváleným usnesením zastupitelstva č. 558/06/Z 8, dne 23. 2. 2006. Zdůraznil, že tvrzení žádosti o potřebě širší poradenské péče vycházejí z informací o předchozím dlouhodobém záměru, již nahrazeném novým dokumentem, vycházejícím z předpokladu nerozšiřování poradenské péče navýšením institucí poskytujících poradenské služby, ale zefektivnění systému a přizpůsobení nabídky poptávce uživatelů. Nakonec je zmíněna i nemožnost zpětného zápisu požadovaného žádostí. Žalovaný v odvolacím rozhodnutí plně akceptoval důvody zamítnutí žádosti a rozhodnutí krajského úřadu podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, potvrdil.

Skutečnost, že výrok rozhodnutí žalovaného plně neodpovídá znění užitého ustanovení správního řádu, nebyla stěžovatelkou v soudním řízení namítána a nejedná se o vadu, k níž měl krajský soud přihlížet nad rámec žaloby (§ 75 odst. 2, § 76 odst. 2 s. ř. s.), či k níž by musel Nejvyšší správní soud přihlížet nad rámec kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Náležitosti žádosti o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku stanoví § 147 školského zákona. Školský rejstřík je veřejným seznamem a účinností zápisu školy a školského zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, jednak právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání, jednak nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku, za podmínek stanovených zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu (§ 141 odst. 1, § 142 odst. 1, 2 školského zákona). Rejstřík v daném případě vede podle § 143 odst. 1 zákona krajský úřad, který podle § 148 posuzuje žádost o zápis a rozhoduje o ní. Důvody, pro které žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku lze zamítnout, jsou uvedeny v § 148 odst. 2, 3 školského zákona. V daném případě bylo zamítnutí žádosti stěžovatelky o zápis školského zařízení do rejstříku odůvodněno nesouladem s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České

republiky a současně příslušného kraje, což odpovídá znění § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona.

Rozhodující pro posouzení žádosti jsou pouze zákonná kriteria, mezi nimiž má skutečně určující postavení soulad s dlouhodobými záměry vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy. To plyne z významu vzdělávání a jeho zásad a cílů, plynoucích z § 2 školského zákona. K naplnění těchto cílů slouží i školská zařízení, poskytující podle § 7 odst. 4 služby a vzdělávání, které doplňují nebo podporují vzdělávání ve školách nebo s ním přímo souvisejí, nebo zajišťují ústavní a ochrannou výchovu anebo preventivně výchovnou péči. Školské zařízení uskutečňuje vzdělávání podle školního vzdělávacího programu uvedeného v § 5 odst. 2; druhy školských zařízení pak jsou uvedeny v § 7 odst. 4 zákona. Poskytování poradenských služeb blíže konkretizuje vyhláška č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních.

K zajištění plnění úkolů plynoucích ze školského zákona jsou přijímány dlouhodobé záměry, které se vyhodnocují každé 2 roky a v případě potřeby se upravují. Podle § 9 odst. 1 školského zákona ministerstvo zpracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky, projednává jeho návrh s příslušnými ústředními odborovými orgány, příslušnými organizacemi zaměstnavatelů s celostátní působností a s kraji, předkládá jej vládě ke schválení a zveřejňuje jej způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vláda předkládá dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu k projednání.

Krajský úřad podle § 9 odst. 2 školského zákona zpracovává v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji a předkládá jej ministerstvu k vyjádření. Část dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, týkající se vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem, předkládá rada kraje zastupitelstvu kraje ke schválení. Tento dlouhodobý záměr obsahuje analýzu vzdělávací soustavy v kraji a stanovuje na základě předpokládaného demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje zejména cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělání, druhů, popřípadě typů škol a školských zařízení a jejich kapacitu a návrh na financování vzdělávání a školských služeb v kraji.

Bližší náležitosti těchto záměrů jsou stanoveny ve vyhlášce č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů, výročních zpráv a vlastního hodnocení školy.

Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 52/2007 - 36 (dostupný na www.nssoud.cz): *(d)louhodobý záměr je strategickým dokumentem vlády, z čehož rezultují dva podstatné závěry. Především je nutno si uvědomit, že jde o podkladový materiál nejen odborný, ale že má též charakter politického dokumentu; narozdíl od plánů operativních, taktických a podobně jde o dokument, který stanoví základní směry, kterými se má řešená problematika ubírat ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu. Z těchto důvodů tedy nelze jistě očekávat, že bude řešit jednotlivosti; ty budou rozpracovány právě v již posledně zmiňovaných typech plánů a jejich konkretizace se pak bude*

odehrávat v rámci užitého diskrečního oprávnění ministerstva. Základní zásady v něm vytyčené však musí být při rozhodování vždy respektovány. Závěry vyslovené soudem v této právně obdobné věci byly akceptovány i Ústavním soudem (srovnej usnesení ze dne 4. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1508/09 , dostupné na http://nalus.usoud.cz).

Dlouhodobé záměry vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky (2007) a Jihomoravského kraje (2003, 2006, 2008) jsou součástí správního spisu. Úprava integrovaného systému poradenství obsažená v části II.A2 prvého z nich vytyčuje jako rozhodný cíl vytvoření školních poradenských pracovišť a preference řešení problémů na školách se prolíná i ostatními jeho částmi. Dlouhodobý záměr Jihomoravského kraje 2006 za jeden z prioritních úkolů vymezuje změny v koordinaci poradenských služeb, při zachování počtu zařízení a jejich specifik, včetně výslovného záměru nerozšiřovat institucionálně síť poradenských zařízení míst, byť vznik školských poradenských pracovišť zatím z finančních důvodů podpořen není. Dlouhodobý záměr 2008 zachovává tendenci nerozšiřování sítě poradenských zařízení, nyní už s preferencí podpory vzniku školských poradenských pracovišť.

Orgán rozhodující o zápisu školského zařízení do školského rejstříku pak je povinen zkoumat soulad žádosti s těmito záměry, aniž by byl oprávněn přitom hodnotit jejich obsah; to nepřísluší ani soudu. V daném případě je žádost o zápis školského zařízení poskytujícího služby způsobem, který nejen není záměry preferován, ale naopak má být omezován, v rozporu s podmínkou zápisu podle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona.

Byť je zápis školského zařízení do rejstříku spojen s poskytováním příspěvku na jeho činnost, nejsou náklady s tím pro poskytovatele příspěvku spojené rozhodujícím kriteriem pro počet zařízení, která mohou být zapsána. Není tak podstatné tvrzení stěžovatele, že je pro stát či územní samosprávný celek finančně výhodnější, pokud služby školského zařízení poskytuje zařízení soukromé, pouze finančně podporované, než zařízení, jehož činnost musí být rozpočtově plně pokryta. Záměry jistě nemohou pomíjet ekonomickou realitu, vycházejí zejména z účinnosti forem poradenských služeb a preference působení na školách je z tohoto hlediska logická, byť ani tomuto soudu nepřísluší jejich další hodnocení.

Stěžovatel ovšem omezení přístupu mezi školská zařízení považuje za výraz vyloučení z hospodářské soutěže na úseku poskytování poradensko-psychologických služeb, za narušení hospodářské soutěže a porušení práva podnikat ve smyslu čl. 26 Listiny. Touto námitkou zřejmě není míněn vztah mezi soutěžiteli, a tedy porušení pravidel hospodářské soutěže ve smyslu obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, ani ve smyslu zákona č. 143/2001Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, ale mocenský, veřejnoprávní zásah vylučující subjekt z přístupu do soutěže. Článek 26 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost; při jeho aplikaci ovšem nelze odhlédnout od článku 41 Listiny, podle něhož je možno se domáhat práv v něm uvedených pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Ústavní soud to připomíná např. v nálezu ze dne 2. 10. 2008, sp. zn. II. ÚS 2111/07 (dostupném na http://nalus.usoud.cz), byť se jedná o jiný druh činnosti: *samotné ústavní předpisy (článek 26 odst. 2 Listiny) předpokládají, že „zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností". Nelze nic namítat proti*

tomu, jestliže v tak specifickém sektoru, jako je podnikatelské poskytování investičních služeb, jsou zákonné podmínky pro výkon této činnosti stanoveny poměrně přísně a jestliže i aplikační praxe správních a soudních orgánů tu uplatňuje náročná kritéria. Ke stejnému závěru lze dospět i ve vztahu ke školství, na němž je nepochybně zvláštní veřejný zájem.

Jinak by tomu bylo, pokud by podmínky přístupu byly diskriminační; nic takového ovšem v daném případě není ani tvrzeno. Nelze přehlédnout skutečnost, že nezapsání do školského rejstříku neznemožňuje stěžovatelce výkon činnosti pedagogicko-psychologické poradny, pouze jsou jí odepřeny výhody, které by jí plynuly, pokud by v něm zapsána byla.

Závěrem lze znovu poukázat na již zmíněné usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1508/09, týkající se zařazení do sítě škol, tedy obdobných podmínek, jako v daném případě, ve vztahu k čl. 26 Listiny.

Právní posouzení věci městským soudem bylo tedy správné a kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněna nebyla. Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. V případě procesně úspěšného účastníka – žalovaného nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 30. listopadu 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu