U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů **1) R. U.** a **2) K. U., 3) J. R.** a **4) Z. R., 5) M. D.** a **6) V. D., DiS**, **7) Ing. A. P.** a **8) Ing. J. P., 9) Mgr. V. P., PhD.**, **10) B. S.** a **11) P. S.**, všech zastoupených Mgr. Stanislavem Hykyšem, advokátem se sídlem Zelená 267, Pardubice, proti odpůrci **Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - I. Doporučení MŠMT k realizaci sexuální výchovy v základních školách ze dne 2. 4. 2010, č. j. 26976/2009-22; II. Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání vydaný Opatřením ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 13. 12. 2004, č. j. 31504/2004-22, a to v části, kterou se do něj vkládá nový doplňující vzdělávací obor s názvem „Etická výchova“, v rozsahu tématu „sexuální zdraví“; III. Opatření ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009, č. j. 12586/2009-22, kterým se mění Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání, a to v části, kterou se do Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání vkládá nový doplňující vzdělávací obor s názvem „Etická výchova“, v rozsahu tématu „sexuální zdraví“,

takto:

I. Návrh **se odmítá**.

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

O d ů v o d n ě n í :

I.
Podstata návrhu

[1] Dne 13. 12. 2004 vydala ministryně školství, mládeže a tělovýchovy, postupem podle § 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“), pod č. j. 31504/2004-22, Opatření, kterým se vydává Rámcový vzdělávací program pro základní vzdělávání (dále jen „Opatření“ a „Rámcový vzdělávací program“). Uvedený Rámcový vzdělávací program (ve znění pozdějších opatření ministryň) byl změněn Opatřením ministryně školství, mládeže a

tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009, č. j. 12586/2009-22, a to tak, že do něj byl jako část 5.10.3 zařazen nový doplňující vzdělávací obor s názvem „Etická výchova“. Příloha č. 1 posledně uvedeného opatření specifikovala obsah nového vzdělávacího oboru tak, že jej tvoří deset témat (např. „mezilidské vztahy a komunikace“, důstojnost lidské osoby, pozitivní hodnocení sebe“, „pozitivní hodnocení druhých“ atd.), na něž navazuje šest aplikačních témat, mezi která patří mj. téma „sexuální zdraví“. Vzdělávací obsah uvedeného tématu je vymezen jako „*zodpovědný vztah k sexualitě, mládí - příprava na lásku, sexuální identita, nezralé rodičovství*“. Dne 2. 4. 2010 vydalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, pod č. j. 26976/2009-22, Doporučení k realizaci sexuální výchovy v základních školách (dále jen „Doporučení MŠMT“).

[2] Navrhovatelé se podáním ze dne 28. 2. 2011 (doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 1. 3. 2011) domáhají toho, aby zdejší soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle §§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zrušil

I. Doporučení MŠMT,

II. Rámcový vzdělávací program, a to v části, kterou se do něj vkládá nový vzdělávací obor s názvem „Etická výchova“, v rozsahu tématu „sexuální zdraví“,

III. Opatření ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009, č. j. 12586/2009-22, kterým se mění Rámcový vzdělávací program, a to v části, kterou se do něj vkládá nový doplňující vzdělávací obor s názvem „Etická výchova“, v rozsahu tématu „sexuální zdraví“.

II.
Shrnutí argumentů navrhovatelů

[3] Navrhovatelé ve svém návrhu nejprve poukázali na text Doporučení MŠMT, v němž je sexuální výchova vymezena tak, že „*představuje nejen přípravu na sexuální život, ale vychovává i k mezilidským a rodinným vztahům. Klade důraz na antikoncepci a prevenci sexuálně přenosných nemocí, ale řeší i psychologické a psychosexuální problémy spojené s každým partnerským soužitím (Uzel, 2006).*“ Dle tohoto doporučení „*sexuální výchova představuje dlouhodobé, záměrné, cílevědomé a systematické působení na žáka, které ovlivňuje formování jeho osobnosti v otázkách rodiny a lidské sexuality.*“ Doporučení sice konstatuje, že by měly být brány v úvahu „*etnické a národnostní odlišnosti*“ a že by měla být respektována „*náboženská specifika a jejich vliv na odlišné náhledy na sexualitu, tato problematika je řešena (...) v rámci průřezového tématu Multikulturní výchova.*“ Dle navrhovatelů je však patrné, že děti sexuální výchově školou podrobeny být mají a případný odlišný náhled jejich rodičů k této nesmírně závažné a citlivé otázce má být nějak „řešen“ pouze v rámci tématu Multikulturní výchova.

[4] Navrhovatelé proto namítli rozpor napadených aktů s vybranými ustanoveními ústavního pořádku České republiky a zákona č. 94/1963 Sb., o rodině (dále jen „zákon o rodině“). Konkrétně poukázali na znění čl. 32 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle nějž „*[P]éče o děti a jejich výchova je právem rodičů; děti mají právo*

na rodičovskou výchovu a péči. Práva rodičů mohou být omezena a nezletilé děti mohou být od rodičů odloučeny proti jejich vůli jen rozhodnutím soudu na základě zákona.“ Dále citovali čl. 3 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte, podle kterého „*[S]táty, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření.*“ Konečně také poukázali na zákon o rodině, podle jehož § 31 odst. 1 písm. a) „*[R]odičovská zodpovědnost je souhrn práv a povinností při péči o nezletilé dítě, zahrnující zejména péči o jeho zdraví, jeho tělesný, citový, rozumový a mravní vývoj.*“ Podle § 32 odst. 1 téhož zákona dále „*[R]ozhodující úlohu ve výchově dětí mají rodiče.*“ Podle odst. 2 uvedeného ustanovení „*[R]odiče mají být osobním životem a chováním příkladem svým dětem.*“

[5] Materie sexuální výchovy dle navrhovatelů svou povahou spadá do ústavně zaručeného práva na rodičů na výchovu vlastních dětí a práva dětí na rodičovskou výchovu vlastními rodiči. Přímými a originárními nositeli výchovy dětí jsou rodiče a ostatní subjekty zúčastněné na vzdělávání dětí své výchovné působení od rodičů pouze odvozují, popřípadě vykonávají pouze subsidiárně. Způsob a rozsah, kterým si odpůrce osobuje právo výchovně působit na nezletilé děti v oblasti sexuální výchovy, je v rozporu s těmito právy rodičů a dětí. Navrhovatelé jsou „*hluboce přesvědčeni*“, že jejich právem a právem jejich dětí je, aby témata jako „*příprava na sexuální život*“, „*sexuální identita*“ apod. byla plně a výlučně vyhrazena navrhovatelům jako rodičům nezletilých dětí. Pouze navrhovatelé jsou oprávněni rozhodnout o tom, jakým způsobem a v jaké době budou s těmito „*nesmírně citlivými a závažnými tématy*“ jejich nezletilé děti obeznámeny.

[6] O „*despektu*“ odpůrce k jejich právům dle navrhovatelů svědčí také dikce Doporučení MŠMT, v němž je pouze konstatována existence námitek vůči výuce sexuální výchovy, není zde však uvedeno, jak tyto námitky řešit, ani to, že rodiče jsou oprávněni požadovat, aby jejich děti nebyly takové sexuální výchově podrobeny. Rámcový vzdělávací program totiž zahrnuje vše, co je společné a nezbytné v povinném základním vzdělávání žáků, a je závazný pro všechny střední školy při stanovování požadavků přijímacího řízení pro vstup do středního vzdělávání. Odpůrce tak nerespektuje, že rodiče mohou vychovávat své děti z odlišných hodnotových hledisek, než je kladení důrazu na „*antikoncepci a prevenci přenosu sexuálně přenosných nemocí*“. Navrhovatelé v tomto spatřují „*zneužití povinné školní docházky*“ dle čl. 33 odst. 1 Listiny. Toto zneužití je spojeno rovněž s hrozbou represe. V tomto ohledu odkázali na e-mailovou komunikaci s představitelem ministerstva RNDr. Jindřichem Kitzbergerem, přiloženou k návrhu. Z té dle navrhovatelů plyne, že jim v případě odmítnutí účasti jejich dětí ve výuce sexuální výchovy hrozí právní postih v podobě sankce za přestupek, případně trestný čin stíhání pro zanedbávání povinné školní docházky.

[7] Neslučitelnost hledisek sexuální výchovy, která prosazuje odpůrce, s jejich náboženským vyznáním a svědomím a s hodnotovými pozicemi, z nichž své děti vychovávají, dokládají navrhovatelé, jakožto osoby římskokatolického vyznání, odkazem na dokument Papežské rady pro rodinu „Zásady pro výchovu v rodině“ ze dne 8. 12. 1995 (ve formě, v jaké je dostupný pod názvem „Lidská sexualita: pravda a význam“ na stránkách http://www.kebrle.cz/katdocs/LidskaSexualitaPravdaAVyznam.htm). Navrhovatelé odkazují zejména na body 41.-43. uvedeného dokumentu.

III.
Vyjádření odpůrce

[8] Odpůrce se k návrhu vyjádřil přípisem ze dne 15. 3. 2011. V něm se nejprve zabýval otázkou, zda napadené akty představují opatření obecné povahy a zda je dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k jejich přezkumu v řízení dle §§ 101a a násl. s. ř. s. Konstatoval, že z hlediska formálního pojetí se o opatření obecné povahy nejedná, neboť školský (ani žádný jiný) zákon je takto neoznačuje. Z hlediska materiálního pojetí se odpůrce podrobně věnoval zejména charakteru Rámcového vzdělávacího programu s tím, že právní povaha předmětné části opatření ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009 splývá s povahou Rámcového vzdělávacího programu. Odpůrce sice připustil, že se jedná o akt správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž z dikce § 3 odst. 2 (a navazujícího § 4 odst. 1) školského zákona plyne, že Rámcový vzdělávací program vymezuje *povinný* obsah, rozsah a podmínky vzdělávání, je *závazný* pro tvorbu školních vzdělávacích programů a hodnocení výsledků žáků a že je *závazným základem* pro stanovení výše finančních prostředků přidělovaných školám. A tak třebaže je Rámcový vzdělávací program *„primárně pedagogickým dokumentem bez (bezprostřední) právní závaznosti, na základě výslovného zákonného odkazu je mu závaznost propůjčena v míře, jež může být dostatečná pro účely požadavku ust. § 171 s. ř. s.“*. Rámcový vzdělávací program je závazný pro všechny subjekty, kterým právní předpisy svěřují určité kompetence či povinnosti související s jeho realizací (tj. ředitelé škol, kteří se jím mají povinnost řídit při tvorbě školních vzdělávacích programů, pedagogičtí pracovníci zajišťující vzdělávání ve školách, kontrolní orgány apod.). Byť tedy okruh adresátů není neomezený, je určen *druhově jako množina subjektů vymezená obecnými znaky*, čímž je dle odpůrce splněn také požadavek obecně vymezených adresátů opatření obecné povahy. Požadavkem, který dle odpůrce naopak splněn není, je *konkrétnost předmětu* napadeného aktu. Předmět rámcového vzdělávacího programu je vymezen v § 3 odst. 2 a v § 4 školského zákona. Na jejich základě upravuje Rámcový vzdělávací program povinný rámec vzdělávání na všech základních školách, které jsou součástí vzdělávací soustavy. Podle Rámcového vzdělávacího programu nelze poskytovat vzdělávání v jednotlivé škole, neboť školský zákon požaduje, aby každá základní škola promítla jeho obsah do školního vzdělávacího programu, a to dle svých individuálních potřeb, podmínek a možností. Se zavedením rámcových vzdělávacích programů tak byla posílena autonomie jednotlivých škol, neboť tyto vymezují „pouze“ obecné zásady a rámcový obsah vzdělávání, zatímco bezprostředním a jedinečným základem konkrétního obsahu a forem výuky na jednotlivých školách jsou jejich školní vzdělávací programy. Dle názoru odpůrce se tak rámcové vzdělávací programy nemohou srovnávat s jedinečností předmětu např. dopravního značení, či s jedinečností území v případě územního opatření o stavební uzávěře, jakožto vzorově uváděných příkladů opatření obecné povahy. Podle odpůrce představuje posuzovaný akt spíše *„jiný správní úkon“* ve smyslu § 158 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), konkrétně by mohl naplnit povahu tzv. *„programovacího úkonu, popř. institutu příbuzného.“* Ve vztahu k Doporučení MŠMT odpůrce zdůraznil, že se jedná o právně nezávazný, podpůrný a metodický dokument. Jeho cílem je napomoci školám v realizaci sexuální výchovy a dokument tak nepředstavuje autoritativní základ školních vzdělávacích programů, jejichž tvorba je plně v kompetenci ředitele každé základní školy. Doporučení vyjadřuje představu modelu

výuky sexuální výchovy na základních školách a odchýlení se od něj nemá samo o sobě žádné právní následky. Odpůrce tedy uzavřel, že návrh by měl být Nejvyšším správním soudem v celém rozsahu odmítnut pro nedostatek pravomoci soudu k přezkumu napadených aktů.

[9] Odpůrce se dále vyjádřil k tvrzenému rozporu napadených aktů se zákonem, případně mezinárodněprávními závazky České republiky. Konstatoval, že plně respektuje primární a rozhodující úlohu rodičů při výchově dětí. Právo rodičů na výchovu dítěte však *a priori* nevylučuje z výchovného (vzdělávacího) působení ostatní subjekty, respektive nepodmiňuje jejich účast na vzdělávání bezvýjimečným souhlasem a vůlí rodičů. Z ústavně zakotvené povinnosti školní docházky a z ní vyplývající aktivní povinnosti státu vytvořit soustavu vzdělávacích institucí, v nichž občané (a za stanovených podmínek i cizí státní příslušníci) budou tuto školní docházku realizovat, je nutno dovodit i právo státu podílet se na výchově a vzdělávání jedinců, jež existuje paralelně vedle výchovného působení rodičů. Povinností dětí, potažmo jejich rodičů, je se tomuto vzdělávání podrobit. Právo rodičů na výchovu dětí pak není vymezeno věcnou materií, neboť je všeobecné. Obdobně však právo státu limitují „pouze" meze zákonnosti, hodnoty demokratického právního státu a obecné zásady a cíle vzdělávání zakotvené v § 2 školského zákona.

[10] Odpůrce v této souvislosti odkázal na relevantní judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP"), a to na rozsudek ze dne 7. 12. 1976, ve věci *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku* (stížnosti č. 5095/71, 5920/72, 5926/72), dále na rozsudek velkého senátu ze dne 29. 6. 2007, ve věci *Folgerø a další proti Norsku* (stížnost č. 15472/02), a na rozsudek ze dne 9. 10. 2007, ve věci *Hasan a Eylem Zengin proti Turecku* (stížnost č. 1448/04) (všechna zmiňovaná rozhodnutí ESLP jsou dostupná na http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/). ESLP dle odpůrce jednoznačně konstatoval, že vypracování studijních plánů a školních osnov spadá do kompetence jednotlivých států. Čl. 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva") nebrání státům šířit výukou a výchovou informace, které přímo či nepřímo souvisejí s náboženstvím a filosofií. Toto ustanovení nedává rodičům právo vznášet námitky proti učebním osnovám, neboť ty by se staly nerealizovatelnými; není prakticky oblasti, která by se přímo či nepřímo nedotýkala filosofických či náboženských hodnot. Stát je však povinen dbát o to, aby informace nebo poznatky obsažené v učebních osnovách byly předávány objektivním, kritickým a pluralitním způsobem. Stát nesmí sledovat indoktrinační cíl, který by mohl být považován za nerespektující náboženské či filosofické přesvědčení rodičů.

[11] Dle odpůrce tedy samotný fakt začlenění tématu „sexuální zdraví" do Rámcového vzdělávacího programu nemůže být v rozporu s právem rodičů na výchovu a vzdělávání dětí. Oblast lidské sexuality má přes svůj biologický (a také psychologický a sociologický) základ nepopiratelný náboženský a etický rozměr, na základě toho však nemůže být bez dalšího tabuizována, tj. vyloučena z obsahu institucionalizovaného vzdělávání. Rámcový vzdělávací program vymezuje obsah tématu obecně jako okruh věcných témat, jež samy o sobě nemají hodnotový charakter. Konkrétní obsah a strukturu vzdělávání stanoví až školní vzdělávací programy, při jejichž formulování jsou ředitelé škol vázáni nejen věcným základem Rámcového vzdělávacího programu, ale též obecnými zásadami a cíli vzdělávání dle § 2 školského zákona (zásada vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti,

solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání, cílem utváření respektu k etnické, národnostní, kulturní, jazykové a náboženské identitě každého atd.). K tvrzenému despektu k právům rodičů odpůrce uvedl, že Doporučení MŠMT klade důraz na etický a náboženský rozměr sexuální výchovy a na nezastupitelnou úlohu rodičů. Výslovně zdůrazňuje potřebu spolupráce školy s rodičovskou veřejností, pluralitu pohledů na oblast sexuality a sexuální výchovy, respekt k individuálním postojům, jakož i na přiměřenost v sexuální výchově.

IV.
Replika navrhovatelů k vyjádření odpůrce

[12] Navrhovatelé reagovali na vyjádření odpůrce přípisem ze dne 28. 3. 2011. Dle navrhovatelů Rámcový vzdělávací program, s ohledem na čl. 33 odst. 1 Listiny a § 36 školského zákona, ukládá povinnosti také přímo navrhovatelům a jejich nezletilým dětem, neboť vymezuje povinný obsah, rozsah a podmínky základního vzdělávání a hodnocení jeho výsledků. Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že Rámcový vzdělávací program postrádá konkrétní předmět a že podle něj nelze poskytovat vzdělání v jednotlivé škole. Má tomu být naopak, protože bez toho, že by školní vzdělávací program byl v souladu s Rámcovým vzdělávacím programem, nelze v žádné základní škole realizovat vzdělání. Každý ředitel školy je tak nyní odpovědný za to, že škola poskytuje vzdělání v souladu s aplikačním tématem „sexuální zdraví“. Navrhovatelé dále odmítli názor, podle nějž je Doporučení MŠMT pouhým právně nezávazným, metodickým dokumentem. Poukázali na vymezení jeho cílů uvedených v tomto materiálu, na příručku „Sexuální výchova - Vybraná témata“ (dále jen „Příručka“), která měla být spolu s Doporučením distribuována do škol, na deklarovanou vazbu Doporučení na vymezení sexuální výchovy v rámcových vzdělávacích programech a na údajně závazné definice základních pojmů obsažené v Doporučení. Proto má Doporučení představovat kritérium pedagogické a odborné úrovně vzdělání při realizaci sexuální výchovy ve smyslu § 164 odst. 1 písm. c) školského zákona. Navrhovatelé tedy míní, že Doporučení MŠMT je formou a právními účinky rovnocenné s Rámcovým vzdělávacím programem, s nímž tvoří jeden celek. Vzhledem ke konkrétnosti a explicitnosti tohoto celku se *de facto* není možné od nich odchýlit.

[13] Navrhovatelé dále polemizují s tvrzením odpůrce, že stát má právo podílet se na výchově dětí „paralelně“. Jestliže jsou rodiče originárními a přímými nositeli práva na výchovu vlastních dětí (garantovaného čl. 34 odst. 4 Listiny a Úmluvou o právech dítěte v čl. 18, čl. 29 a čl. 30), pak je takový závěr „*nesmyslný*“. Obecné cíle vzdělávání vymezené v § 2 školského zákona, ani jiná zákonná ustanovení, neopravňují stát, aby dlouhodobě, záměrně, cílevědomě a systematicky působil na žáka a formoval jeho osobnost v otázkách rodiny a lidské sexuality, jak deklaruje odpůrce v napadeném Doporučení. Podle čl. 2 odst. 2 Listiny přitom státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem a podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv upraveny pouze zákonem. Odpůrce tedy omezuje a popírá smysl ústavně zaručeného práva navrhovatelů a jejich nezletilých dětí na rodičovskou výchovu bez výslovného zmocnění v zákoně. „*Liberálně-levicové přístupy autorů Příručky*“ jsou totiž dle navrhovatelů „*prezentovány jako osvěta (tyto názory čerpají ze zmatků studentského hnutí konce 60. let v západní Evropě a v USA), legitimně však lze na ně nahlížet jako na ohrožování mravní výchovy mládeže páchané navíc institucionalizovaně státními orgány placenými z daní.*“ Odpůrce jako ústřední orgán státní

správy je oprávněn jen k tomu, k čemu ho výslovně opravňuje zákon, a to pouze v mezích stanovených zákonem.

[14] Navrhovatelé se dále vyjádřili k judikatuře ESLP. Poukázali na to, že v případech řešených ESLP, které se týkaly sexuální výchovy, byla tato v daných zemích výslovně zakotvena v zákoně (věc *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku* a věc *Hasan a Eylem Zengin proti Turecku*). V uvedeném dánském případě nadto vydalo dánské ministerstvo školství doporučení obsahující pokyn, aby bylo téma - s ohledem na postoje rodičů a dětí - prezentováno objektivně a střízlivě, aby nebyla používána vulgární nebo erotická terminologie, nebyly vedeny diskuze o sexuálních záležitostech s jednotlivými žáky a aby jim nebyly předávány informace o technikách pohlavního styku. S přihlédnutím k okolnostem tohoto případu dospěl ESLP k závěru, že opatření dánské vlády jsou přijatelná. Se všemi vyjmenovanými požadavky je však v rozporu Příručka vydaná odpůrcem, což navrhovatelé demonstrovali citacemi rozsáhlých pasáží z Příručky. Ta tak svými postoji „*spíše děti kazí, vedouc je k sexuální nevázanosti, nemravnému způsobu života a informujíc je anetickým způsobem o sexuálních praktikách* (...) *zvrácené hry, které odpůrce v Příručce předkládá, mohou mít nedozírné dopady na zdravý mravní, duchovní a patrně i duševní rozvoj dítěte.*“ V citovaném tureckém případě se pak měl ESLP přiklonit k zásadě, že existuje-li předmět, který nesplňuje známky objektivity a plurality, je řešením ve smyslu čl. 2 Protokolu 1 Úmluvy, aby žáci měli obecnou možnost se z takové výuky vyvázat a navštěvovat jiný předmět. Navrhovatelé dále poukázali na rozsudek ESLP ze dne 25. 2. 1982, ve věci *Campbell a Cosans proti Spojenému království* (stížnosti č. 7511/76 a č. 7743/76), podle nějž přesvědčení rodičů a dětí musí být skutečně respektováno. Pouhá skutečnost, že je „bráno v úvahu“, nestačí.

V.
Posouzení pravomoci Nejvyššího správního soudu k řízení

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda napadené akty představují opatření obecné povahy a zda je tedy dána pravomoc Nejvyššího správního soudu k jejich věcnému přezkumu v řízení podle §§ 101a a násl. s. ř. s. K tomu je třeba předně uvést, že navrhovatelé petitem II. a III. svého návrhu (k jejich vymezení viz bod [2] výše) vlastně napadají tentýž správní akt, tedy část Rámcového vzdělávacího programu v podobě, v jaké se nachází po „novelizaci“ provedené Opatřením ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 12. 2009, č. j. 12586/2009-22. Předmětem posouzení zdejšího soudu proto bude toliko uvedená „novela“, tj. citované opatření ministryně. Pro určení její právní povahy je však rozhodující vymezení povahy rámcových vzdělávacích programů. Nejvyšší správní soud tak prvně shrne závěry judikatury a doktríny vymezující znaky institutu opatření obecné povahy (část **V.1**), aby následně mohl posoudit, zda jsou naplněny v případě Doporučení MŠMT (část **V.2**) a rámcových vzdělávacích programů vydávaných na základě školského zákona (část **V.3**).

V.1
Vymezení znaků opatření obecné povahy

[16] K vymezení znaků opatření obecné povahy lze odkázat zejména na „pilotní“ rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 (publikovaný jako Sb.

NSS 740/2006) (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rozvinul a doplnil zákonnou definici opatření obecné povahy, uvedenou v ustanovení § 171 správního řádu, které obsahuje toliko jeho negativní vymezení: „*Podle této části* (části šesté, ustanovení §§ 171 až 174 správního řádu - pozn. Nejvyššího správního soudu) *postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím*." Zdejší soud konstatoval, že opatření obecné povahy představuje správní akt s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů, tedy úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu dále dospěla k závěru, podle nějž je třeba opatření obecné povahy pojímat materiálně (v protikladu k formálnímu pojetí), tedy že opatřením obecné povahy je každý - byť výslovně takto neoznačený - akt, který naplní výše uvedené znaky. K tomu viz nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), či usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 22/08 (všechna odkazovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz); z judikatury Nejvyššího správního soudu srov. např. usnesení ze dne 6. 8. 2010, č. j. 2 Ao 3/2010 - 55, nebo rozsudek ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/08 Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že materiálnímu chápání opatření obecné povahy dal přednost rovněž s ohledem na svou konstantní judikaturu, podle níž nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který co nejméně zasahuje do některého základního práva či svobody. Jedná se o princip *in dubio pro libertate*, který plyne přímo z ústavního pořádku, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem. Znamená to, že právní stát zasahuje do sféry jednotlivce pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah proporcionální. Dále zde konstatoval, že materiální stránka je rozhodující pro posouzení, který soudní orgán je příslušný k jeho přezkumu.

[18] K tomu Ústavní soud dále dodal, a to v usnesení ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08, že při posuzování povahy napadeného aktu je třeba brát v potaz účel právní úpravy institutu opatření obecné povahy, který reflektuje povinnost státu poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům občanů. V dané souvislosti připomněl svou judikaturu, z níž plyne, že evropským standardem je interpretovat základní práva i jako práva pozitivní (stát má povinnost základní práva chránit). Povinností státu pak není jen poskytovat ochranu před případnými zásahy do základních práv, ale též vytvoření podmínek k nerušenému výkonu těchto práv a plnění případných povinností z nich vyplývajících.

[19] Vedle rozlišení mezi opatřením obecné povahy na straně jedné a právními předpisy a individuálními správními akty na straně druhé, jež je základem výše citované definice obsažené v § 171 správního řádu a v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, však nelze opomenout ani rozdíly mezi opatřením obecné povahy a tzv. vnitřními předpisy. K vymezení vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha

se jedná o *„akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (...) obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy.*“ (Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy.* Praha: ASPI, a. s., 2007, 2. vydání, str. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce *„platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukce je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.*“ (Kubů, L. - Hungr, P. - Osina, P. *Teorie práva*. Praha: Linde, 2007, str. 60-61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra *„[I]nstrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyříditi.*“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „bezprostřední“ či „přímá“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „úřední orgány“ (Weyr, F. „Instrukce“ In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek II. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000 [1932], str. 11-14).

[20] To ovšem neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek, vůči adresátům veřejné správy. Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe - např. pokyny řady D („daně“) vydávané Ministerstvem financí. Přitom platí, že pokud orgány finanční správy vystupují vůči daňovému subjektu v rozporu s těmito pokyny, může se jich tento ve správním řízení, potažmo ve správním soudnictví, dovolávat. K judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se stability správní praxe a s ní související otázce významu interních normativních aktů viz např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57 (Sb. NSS č. 605/2005), rozsudek ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86, rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, (Sb. NSS č. 1383/2007), či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 -132 (Sb. NSS č. 1915/2009). Soudy však nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv *in abstracto*, přezkumem vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.

[21] Ke shodným závěrům viz také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010 - 57, v němž zdejší soud odmítl návrh na zrušení některých ustanovení v dané věci napadené instrukce Ministerstva spravedlnosti s tím, že tato instrukce představuje toliko vnitřní předpis, u nějž je okruh adresátů omezen na ministerstvu podřízené subjekty.

[22] Ústavní soud se ve své judikatuře k vnitřním předpisům vyjádřil např. v usnesení ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04. Zde se zabýval právní povahou v dané věci napadeného příkazu ministra kultury (týkajícího se evidence církevních právnických

osob), přičemž konstatoval, že tento příkaz představuje „*interní normativní směrnici, směřující k úpravě povinností strukturálních částí, případně zaměstnanců Ministerstva kultury.*“ Ústavní soud návrh na zrušení tohoto příkazu odmítl s tím, že procesní garanci ochrany subjektivních práv dotčených subjektů představovala možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí (individuálních právních aktů) Ministerstva kultury souvisejících s registrací církevních právnických osob.

V.2
Právní povaha Doporučení MŠMT

[23] Ve vztahu k otázce právní povahy Doporučení MŠMT Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná toliko o právně nezávazný dokument, jak je patrné již z jeho názvu, či z toho, jak je uveden (*„podpůrný a doplňující materiál pro školy, zejména pak pro učitele sexuální výchovy*“). Jak správně upozornil odpůrce, odchýlení se od něj nemá samo o sobě žádné právní následky. S námitkou navrhovatelů, že Doporučení představuje kritérium pedagogické a odborné úrovně vzdělání při realizaci sexuální výchovy ve smyslu § 164 odst. 1 písm. c) školského zákona, se zdejší soud neztotožnil. Mělo-li by tomu tak být, pak by byl popřen samotný účel zavedení dichotomie rámcových a školních vzdělávacích programů, jehož smyslem bylo poskytnout školám jistou míru autonomie při vytváření vzdělávacích programů. Rámcové vzdělávací programy (tvořené ministerstvem) pouze obecně vytyčují určité „mantinely“, v jejichž mezích se musí jednotlivě školy a školská zařízení při vytváření svých vzdělávacích programů pohybovat (při současném respektování zákonných ustanovení). Bylo by proti logice takto nastaveného systému, kdyby školy či školská zařízení byly při vytváření školních vzdělávacích programů svázány i podrobnými doporučeními či metodickými pokyny ministerstva. Totéž pak platí i pro Příručku, která představovala přílohu Doporučení MŠMT. Její příspěvky jsou dle Doporučení zpracovány tak, aby byly použitelné ve výuce. To však neznamená, že by je skutečně každá škola musela ve výuce používat. Jednotlivé školy si mohou obstarat vlastní učební pomůcky, mohou Příručku využívat pouze částečně atd.

[24] Doporučení MŠMT tudíž není způsobilé bezprostředně zasáhnout do ničích práv. Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob; Nejvyšší správní soud tak nemá pravomoc k přezkumu daného aktu odpůrce.

V.3
Právní povaha rámcových vzdělávacích programů

[25] Rámcové vzdělávací programy se bezpochyby liší od Doporučení MŠMT tím, že nemají čistě doporučující charakter, pro své adresáty jsou naopak závazné. Také v jejich případě však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se nejedná o opatření obecné povahy.

[26] Školský zákon výslovně nestanoví povahu rámcových vzdělávacích programů, ani formu, v jaké mají být vydány. Komentářová literatura bez bližší argumentace uvádí, že se nejedná o právní předpisy, ale „*v zásadě o pedagogické dokumenty*“ (Katzová, P. *Školský*

zákon. Komentář. Praha: ASPI, 2008, str. 17). Obdobně je označil ve svém vyjádření rovněž odpůrce.

[27] Školský zákon obsahuje úpravu rámcových vzdělávacích programů zejména v § 3 odst. 2 a v § 4. Podle § 3 odst. 2 cit. zákona: „*[P]ro každý obor vzdělání v základním a středním vzdělávání a pro předškolní, základní umělecké a jazykové vzdělávání se vydávají rámcové vzdělávací programy. Rámcové vzdělávací programy vymezují povinný obsah, rozsah a podmínky vzdělávání; jsou závazné pro tvorbu školních vzdělávacích programů, hodnocení výsledků vzdělávání dětí a žáků, tvorbu a posuzování učebnic a učebních textů a dále závazným základem pro stanovení výše finančních prostředků přidělovaných podle § 160 až 162.*“ Podle § 4 odst. 1 téhož zákona: „*[R]ámcové vzdělávací programy stanoví zejména konkrétní cíle, formy, délku a povinný obsah vzdělávání, a to všeobecného a odborného podle zaměření daného oboru vzdělání, jeho organizační uspořádání, profesní profil, podmínky průběhu a ukončování vzdělávání a zásady pro tvorbu školních vzdělávacích programů, jakož i podmínky pro vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a nezbytné materiální, personální a organizační podmínky a podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví.*“

[28] Jak je tedy patrno, rámcové vzdělávací programy jsou adresovány primárně patřičným školám či školským zařízením (základním školám, středním školám, konzervatořím atd.), které na jejich základě zpracovávají školní vzdělávací programy (vymezené v § 5 školského zákona). Druhotně pak představují určitý nástroj kontroly škol a školských zařízení ze strany ústředních orgánů státní správy, neboť nedodržení rámcového vzdělávacího programu může být např. důvodem k odnětí finančních prostředků škole. Neplynou z nich však žádná bezprostřední práva ani povinnosti žákům těchto škol, či jiným subjektům stojícím mimo vzdělávací soustavu. Výuka ve školách ostatně ani neprobíhá přímo na základě těchto programů, nezbytnou mírou podrobnosti a konkrétnosti se vyznačují teprve školní vzdělávací programy (Nejvyššímu správnímu soudu nicméně na tomto místě nepřísluší hodnotit právní povahu posledně zmíněného typu vzdělávacích programů). Z těchto důvodů dospívá Nejvyšší správní soud k závěru, že rámcové vzdělávací programy představují příklad tzv. vnitřních předpisů, tedy předpisů bezprostředně působících pouze uvnitř systému, mezi jehož jednotkami právně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti (k vymezení vnitřních předpisů viz body [19] až [20] výše).

[29] Na tom dle názoru zdejšího soudu nic nemění ani to, že součástí vzdělávací soustavy jsou i školy církevní či soukromé. Také v případě jejich fungování lze totiž nalézt výrazné veřejnoprávní prvky. Předně, veškeré vzdělávání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou (§ 2 odst. 3 cit. zákona). Podle § 7 odst. 6 téhož zákona je podmínkou pro výkon činnosti školy nebo školského zařízení zápis do školského rejstříku a důsledkem neposkytování vzdělání v souladu s cíli uvedenými v § 2 školského zákona nebo vzdělávacími programy může být i výmaz z rejstříku. K financování veškerých škol a školských zařízení dochází ze státního rozpočtu, a to i v případě neveřejných škol, byť u nich jen částečné (srov. §§ 160 a násl. cit. zákona). Vymezení pozice a pravomocí ředitele školy a školského zařízení (týkající se i ředitelů neveřejných škol) v § 164 školského zákona je pak takové, že tento v mnoha případech vystupuje v roli správního orgánu. Vztahy mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a neveřejnými školami jsou tak v mnoha ohledech také vztahy založenými na nadřízenosti a podřízenosti.

[30] Nejvyšší správní soud při posuzování povahy rámcových vzdělávacích programů pečlivě zvažoval také skutečnost, že je povinností soudů poskytovat ochranu základním právům a vykládat institut opatření obecné povahy tak, aby této povinnosti dostály (viz závěry judikatury Ústavního soudu shrnuté v bodech [17] až [18]). Lze totiž přisvědčit navrhovatelům, že v oblasti určování obsahu a forem realizace vzdělání ve školách nemá stát naprostou diskreci. Dle čl. 33 Listiny má sice každý právo na vzdělání a školní docházka je povinná (po dobu, kterou stanoví zákon). Jak však podotýká přední český odborník na ústavní právo: „*vzdělání a školství může být zneužito určitým politickým režimem jako nástroj indoktrinace mladé generace stejně účinně jako monopolní ovládnutí rozhlasu a televize. Proto je třeba čl. 33 vždy vykládat v souvislosti s ostatními zde uvedenými základními právy a svobodami*." (Filip, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2001, str. 164). Důležité korektivy veřejného zájmu státu realizovat povinnou školní docházku proto představuje čl. 32 odst. 4 Listiny, podle nějž „*[P]éče o děti a jejich výchova je právem rodičů; děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči*", čl. 15 Listiny, zaručující svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, stejně jako čl. 2 Protokolu 1 k Úmluvě, podle kterého „*Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filosofickým přesvědčením.*"

[31] K naznačené kolizi veřejného zájmu na existenci povinné školní docházky, jejíž obsah přinejmenším rámcově stanoví stát, a právy dětí a jejich rodičů na respektování jejich náboženského a filosofického přesvědčení, se v některých svých rozhodnutích vyjádřil rovněž ESLP. Obecné principy, z nichž je nutno při výkladu výše citovaného čl. 2 Protokolu 1 k Úmluvě vycházet, shrnul v rozsudku velkého senátu ze dne 29. 6. 2007, ve věci *Folgerø a další proti Norsku* (stížnost č. 15472/02). ESLP tak (v bodě 84 rozsudku) mimo jiné konstatoval, že:

„*a) Dvojici vět článku 2 Protokolu č. 1 nelze vnímat pouze ve vzájemném spojení, ale také ve světle článků 8, 9 a 10 Úmluvy.*

b) Cílem druhé věty předmětného článku je zajistit možnost pluralismu ve vyučování, přičemž tohoto účelu musí být – vzhledem k roli moderního státu – dosaženo primárně prostřednictvím státních škol.

c) Předmětný článek ukládá státu respektovat přesvědčení rodičů, ať už náboženské, nebo filozofické, a to v celém vyučovacím programu, přičemž sloveso „respektovat" znamená více než „uznávat" či „brát v potaz". Slovo „přesvědčení" pak není synonymem slov „názory" či „myšlenky", ale označuje takové nahlížení na svět, jež má určitou míru přesvědčivosti, vážnosti, soudržnosti a důležitosti.

d) Tím, že se státy v rozhodující prvé větě ustanovení zavázaly neodepřít nikomu právo na vzdělání, přiznaly všem osobám ve své jurisdikci právo přístupu do vzdělávacích institucí existujících v daném čase a právo přijímat takto poskytované vzdělání.

e) Z prvotní zodpovědnosti rodičů za výchovu a vzdělávání dětí plyne povinnost státu respektovat jejich náboženské a filozofické přesvědčení. Jejich právo tak odpovídá jejich odpovědnosti těsně spjaté s užíváním a výkonem práva na výchovu.

f) Jakkoli musejí být zájmy jednotlivce občas podřízeny zájmům celku, demokracie neznamená, že názory většiny musí vždy převážit; musí být naopak dosaženo rovnováhy, jež zajistí řádné nakládání s menšinami a zabrání jakémukoli zneužívání dominantního postavení.

g) Vytváření školních osnov je nicméně pravomocí státu a ani druhá věta článku 2 Protokolu č. 1 nezakazuje státům, aby vyučováním či vzděláváním šířily informace či znalosti mající přímo či nepřímo náboženskou či filozofickou povahu, přičemž rodičům nesvědčí automaticky právo bránit zahrnutí takového předmětu do školních osnov.

h) Na druhé straně však z druhé věty tohoto článku plyne povinnost státu zajistit, aby u předmětů zahrnutých do osnov bylo zaručeno, že dané informace či znalosti jsou poskytovány objektivním, kritickým a pluralistickým způsobem. Stát nesmí provádět jakousi indoktrinaci, jež by mohla být v rozporu s náboženským a filozofickým přesvědčením rodičů.

i) Při posuzování národních zákonů pohledem článku 2 Protokolu č. 1 je třeba přihlédnout k reálné situaci, kterou se snaží tato legislativa řešit. Vnitrostátní orgány pak mají povinnost – vzhledem k tomu, že nelze vyloučit pochybení učitelů či škol při aplikaci takových zákonů – dohlížet na to, zda náboženské a filozofické přesvědčení rodičů není školami a učiteli přehlíženo s bezohledností, nesoudností či nevhodným proselytismem.“ (Neoficiální překlad převzatý z Molek, P. „Věc Folgerø a další proti Norsku“, in *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, 5/2007, str. 303).

[32] Nejvyšší správní soud tedy uznává, že je třeba realizovat povinnou školní docházku při současném respektování náboženských a filosofických přesvědčení dětí a jejich rodičů. Je nicméně toho názoru, že efektivní ochranu proti potenciálním zásahům do uvedených práv navrhovatelů je třeba hledat v jiných řízeních než v řízení o zrušení (části) rámcového vzdělávacího programu. Navrhovatelé sice namítají, že se jejich práv dotýká již samotné zařazení tématu sexuální zdraví do uvedeného programu. Zdejší soud se však ztotožňuje s odpůrcem, který ve svém vyjádření příhodně poznamenal, že filosofických či náboženských hodnot se ve větší či menší míře dotýká celá řada vyučovaných témat a že je zpravidla není možné čistě z tohoto důvodu zcela vylučovat z obsahu vzdělání. K námitce navrhovatelů, podle níž se odpůrce dopouští porušení čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 Listiny, neboť zavádí výuku sexuální výchovy bez výslovné opory v zákoně, Nejvyšší správní soud odkazuje na obecné cíle vzdělávání zakotvené v § 2 odst. 2 školského zákona. Dovozovat rozpor tématu „sexuální zdraví“ se zákonnými cíli čistě na základě jeho vymezení v Rámcovém vzdělávacím programu (vzdělávací obsah uvedeného tématu je zde vymezen toliko jako „*zodpovědný vztah k sexualitě, mládí - příprava na lásku, sexuální identita, nezralé rodičovství*“) podle názoru zdejšího soudu nelze.

[33] S právě uvedeným konvenují i výše citované závěry ESLP, podle nějž mají státy právo na to, „*aby vyučováním či vzděláváním šířily informace či znalosti mající přímo či nepřímo náboženskou či filozofickou povahu, přičemž rodičům nesvědčí automaticky právo*

bránit zahrnutí takového předmětu do školních osnov.“ Stát má nicméně povinnost zajistit, „*aby u předmětů zahrnutých do osnov bylo zaručeno, že dané informace či znalosti jsou poskytovány objektivním, kritickým a pluralistickým způsobem. Stát nesmí provádět jakousi indoktrinaci, jež by mohla být v rozporu s náboženským a filozofickým přesvědčením rodičů.*“ Je zřejmé, že posouzení těchto kritérií je zpravidla zcela nemožné v rovině obecně formulovaných rámcových vzdělávacích programů. Nejvyšší správní soud je tak přesvědčen, že případnou kolizi mezi uváděným veřejným zájmem a základními právy jednotlivců bude možné posuzovat teprve v momentu, kdy bude zřejmé, v jaké podobě bude výuka sexuální výchovy (či jiného obdobně kontroverzního tématu) realizována na konkrétní škole, kterou navštěvují děti rodičů, jež ji zpochybňují. Jak již bylo konstatováno výše, hlavním úkolem soudů ve správním soudnictví je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, nikoli vstupovat v abstraktní rovině do náboženských, či morálně nebo politicko-filosofických sporů, které rozdělují společnost.

VI.
Závěr a náklady řízení

[34] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že návrh je třeba v celém rozsahu odmítnout. Napadené akty totiž nejsou opatřením obecné povahy, nýbrž tzv. vnitřními předpisy (v případě napadeného opatření ministryně), respektive právně nezávazným doporučením (v případě Doporučení MŠMT). Není tak dána pravomoc zdejšího soudu k projednání a rozhodnutí věci, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud ani nepovažoval za nutné nařizovat jednání ve věci, požadované navrhovateli.

[35] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

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

V Brně dne 30. března 2011

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu