

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců: **a) Střední škola Sion High School, Hradec Králové,** se sídlem Na Kotli 1201, Hradec Králové, **b) Sbor Jednoty bratrské v Hradci Králové - Sion,** se sídlem Na Kotli 1201, Hradec Králové, oba zastoupeni Mgr. Marianem Pavlovem, advokátem se sídlem Malé náměstí 125/16, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,** se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14. 1. 2015, č. j. MSMT-44326/2014-3, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 8. 2017, č. j. 9 A 63/2015 – 129,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce a) je školskou právnickou osobou zřízenou žalobcem b). Dne 28. 11. 2013 žalobce a) požádal o navýšení nejvyššího povoleného počtu žáků studujících na střední

škole Sion High School (dále jen „dotčená škola“) z původních 200 na 480 žáků. Prvotní zamítavé rozhodnutí žalovaného bylo v rozkladovém řízení zrušeno pro nepřezkoumatelnost, proto žalovaný vydal dne 5. 11. 2014 nové rozhodnutí, č. j. MSMT-47953/2013-7 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žádost opět zamítl, neboť byla v rozporu s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky na období 2011 - 2015 (dál jen „Dlouhodobý záměr ČR“) a Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Královéhradeckého kraje pro období 2012 – 2016 (dále jen „Dlouhodobý záměr KHK“). Žalobci proti tomuto rozhodnutí podali rozklad, který ministr školství, mládeže a tělovýchovy v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „ministr“ a „napadené rozhodnutí“) zamítl.

[2] Žalobu proti napadenému rozhodnutí Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. V odůvodnění uvedl, že právo na zřízení soukromé školy garantuje Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Rozhodne-li se stát vznik a analogicky i rozšíření soukromé školy nepovolit, je takové rozhodnutí omezením práva chráněného Úmluvou, a proto musí sledovat legitimní cíl a být přiměřené. Správní orgán musí v průběhu správního řízení ověřit, že legitimní zájem, vyjádřený například v dlouhodobém záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy (dále jen „dlouhodobý záměr“), převažuje nad právem soukromé školy, případně právem potenciálních žáků vzdělávat se ve shodě se svým náboženským a filozofickým přesvědčením v soukromé škole. Dlouhodobý záměr představuje strategický dokument nejen odborného, ale i politického charakteru. Správní orgán je v rozhodnutí o změně registrace školského zařízení povinen zkoumat soulad žádosti s tímto záměrem, avšak není oprávněn hodnotit jeho obsah (to nepřísluší ani soudu). Dlouhodobý záměr není právním předpisem, nicméně to nevylučuje, aby byl relevantním podkladem pro změnu registrace školy. Rozšíření kapacity školy lze povolit při splnění zákonných kritérií, mezi které právní úprava zařadila právě i soulad změny s dlouhodobým záměrem. Nezbytnost souladu je dána přímo zákonem, tudíž se nejedná o rozpor s čl. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[3] V posuzované věci správní orgány nepochybily, když rozšíření kapacity zamítly, neboť bylo v rozporu s Dlouhodobým záměrem ČR, který doporučoval snížit počty žáků ve veřejných středních a vyšších odborných školách a zároveň nezvyšovat kapacitu soukromých a církevních středních a vyšších odborných škol. Dle městského soudu není podstatné, že se jednalo pouze o doporučení, neboť úmysl nezvyšovat kapacity škol byl zřejmý. Kapacitně mohl být posílen pouze obor, který by odpovídal předpokládaným nebo očekávaným dlouhodobým budoucím potřebám trhu práce a který by nahradil jiný aktivní nevyhovující obor. Správní orgány se otázkou navýšení kapacity dotčené školy zabývaly a neshledaly je potřebným. Své úvahy dostatečně odůvodnily. Jelikož žalobci rozšíření neodůvodňovali zvláštním ohledem na filozofické nebo náboženské přesvědčení studentů a jejich rodičů či nějakými specifickými důvody pro navýšení, správní orgány vycházely také z toho, že v Královéhradeckém kraji lze tentýž obor studovat i na jiných školách, jejichž kapacita nebyla využita. Zamítnutí žádosti žalobců tak odůvodňoval veřejný zájem na zachování (či snížení) kapacit škol v oborech, jejichž stav nebyl naplněn. Absenci písemné podoby aplikovaných dlouhodobých záměrů ve správním spise a neprovedení důkazu jejich textem nepovažoval městský soud za vadu řízení, neboť se jednalo o veřejně dostupné dokumenty, na které odkazuje přímo zákonná úprava. Žalobci

se proto mohli s jejich zněním seznámit. K námitce odlišného přístupu oproti Hořickému gymnáziu městský soud uvedl, že správní orgány rozhodnutí v případě Hořického gymnázia odůvodnily tím, že došlo k navýšení u oboru, jehož uplatnitelnost na trhu práce nebyla nejistá. Naopak u oboru, který žalobci požadovali rozšířit, správní orgány jistotu uplatnitelnosti na trhu práce neshledaly, což oba případy odlišovalo na základě kritéria stanoveného Dlouhodobým záměrem ČR. Žalovanému nelze vyčítat, že se nevypořádal s okolností, že některé soukromé školy v kraji ukončily činnost, neboť takový argument v rozkladu nezazněl a žalobci k tomu žádné důkazy nenavrhli.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti napadenému rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, kterou opírají o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítají nesprávné právní posouzení městským soudem, vady správního řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[5] Stěžovatelé namítají, že školská zařízení (státní i církevní) podléhají kontrole správních orgánů pouze v takovém rozsahu, který stanoví zákon a podzákonné předpisy vydané na základě tohoto zákona (čl. 2 Listiny). Odmítnutí rozšíření kapacity dotčené školy tak mohlo být provedeno pouze na základě zákona, tudíž bylo vyloučeno, aby omezení pro navýšení počtu žáků pramenila z dlouhodobých záměrů, neboť se nejednalo o závazné právní předpisy (nebyly přijaty ve formě zákona či podzákonného aktu) ani o individuální právní akty. Dlouhodobý záměr sice může být koncepčním materiálem pro správní orgány a školská zařízení, nicméně nemůže účastníkům řízení přímo ukládat povinnosti či je jinak omezovat, a to ani v případě, kdy zákon vydání záměrů předvídá. Povinnosti uložené dlouhodobým záměrem mohou být adresovány pouze správním orgánům. Dlouhodobé záměry tedy nejsou pramenem práva, a proto pouhým odkazem na rozpor s nimi nemůže správní orgán odůvodňovat nevyhovění žádosti. Správní orgány mohly o žádosti stěžovatelů rozhodnout pouze na základě zjištěného skutkového stavu, který by vycházel z provedeného dokazování a odrazil se v odůvodnění jejich rozhodnutí. Této povinnosti však nedostály. Ve správním spise jsou založeny statistické grafy bez uvedení zdroje, a proto nemohou být důkazním prostředkem. Stěžovatelé po jejich prostudování nebyli schopni určit, co mělo být těmito listinami prokázáno, a ani z odůvodnění prvostupňového či napadeného rozhodnutí neplyne, co z nich správní orgány dovodily. Správní rozhodnutí jsou tak postavena na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

[6] Správní orgány obsah dlouhodobých záměrů rovněž chybně vyložily. Neuvedly, co konkrétně z těchto záměrů zjistily. Dlouhodobý záměr ČR nezakázal, ale pouze doporučoval nezvyšování kapacit soukromých škol v rámci strategie pro regionální školství. Žalovaný nicméně doporučení vyložil jako zákaz zvýšení kapacity a nezdůvodnil, proč neakceptoval doslovný výklad provedený stěžovateli, což bylo v rozporu s uplatněnými námitkami, které se přímo zabývaly gramatickým výkladem. Pokud by dlouhodobé záměry měly být východiskem pro rozhodování, měly jednoznačně vymezovat povinnosti plynoucí pro adresáty a neuchylovat se k doporučením. Argumentem žalovaného pro zamítavé rozhodnutí bylo rovněž tvrzení, že se v případě

stěžovatelů jednalo o navýšení kapacity bez požadovaného snížení počtu žáků u jiného školského zařízení, nicméně tato kompenzace nebyla zákonem stanovena jako závazná podmínka. Dlouhodobé záměry ČR a KHK nadto nebyly součástí správního spisu. Jelikož se nejedná o obecně závazné předpisy, bylo nezbytné, aby je správní orgány v písemné podobě založily do správního spisu a řádně provedly jako důkaz.

[7] Stěžovatelé také nesouhlasí s tím, že by se domáhali odlišného postupu z důvodu toho, že dotčená střední škola je školou církevní. Z pohledu právní úpravy není rozdíl mezi státní a církevní školou a stěžovatelé tento závěr respektují. Jsou však přesvědčeni, že by jejich námitky shodně uplatňovala i kterákoliv jiná škola (včetně státní). Dále zdůrazňují, že žalovaný se pokoušel vydání rozhodnutí v posuzované věci vyhnout nečinností. Při rozhodování nedodržel lhůty stanovené pro délku správního řízení. Celková délka řízení rovněž neodpovídala složitosti věci. Napadené rozhodnutí bylo vydáno až dne 14. 1. 2015, tedy v době, kdy již končilo první pololetí školního roku, v němž mělo dojít k rozšíření. Žalovaný rovněž postupoval v rozporu se zásadou právní jistoty, když rozhodoval v obdobných případech odlišně. Hořickému gymnáziu, soukromé škole působící také v Královéhradeckém kraji, bylo rozšíření kapacity povoleno, ačkoliv dle argumentace správních orgánů se i na tento případ měla vztahovat omezení plynoucí z dlouhodobých záměrů. S touto argumentací se správní orgány i městský soud nedostatečně vypořádaly. Závěry městského soudu zpochybňuje i pozdější postup žalovaného. Stěžovatelé v roce 2015 podali novou žádost o navýšení kapacity žáků. Žalovaný žádosti částečně vyhověl a o zbylé části návrhu nerozhodl. Toto rozhodnutí muselo vycházet ze stejných nebo alespoň obdobných skutkových závěrů, které existovaly již v době podání první žádosti. Žalovaný v novém rozhodnutí zhodnotil žádost jako částečně souladnou s dlouhodobými záměry. Dle stěžovatelů tento postup dokládá, že o návrhu na změnu registrace školského zařízení se nerozhodovalo dle objektivně zjištěných skutečností, ale značný vliv mělo subjektivní hodnocení konkrétních politických reprezentantů.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ztotožnil se závěry městského soudu. Stěžovatelé pouze zopakovali námitky uplatněné již v rozkladu a městský soud se jimi dostatečně zabýval a vypořádal je. Překročení zákonných lhůt ve správním řízení nemohlo mít vliv na zákonnost meritorního rozhodnutí. Odkaz na jiné řízení o zvýšení kapacity dotčené školy není relevantní a tvrzení stěžovatelů se v této části nezakládají na pravdě. Žalovaný rozhodl o celém návrhu stěžovatelů, přičemž vyhověl navýšení pouze o 40 žáků, ve zbylé části žádost zamítl. Z povolení navýšení kapacity na základě pozdější žádosti nelze dovozovat, že mělo být vyhověno i předešlé žádosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k jejímu podání, neboť byli účastníky řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů jsou žalobní námitky nedůvodné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz).

[12] Stěžejní otázkou je posouzení povolení rozšíření nejvyššího povoleného počtu žáků soukromé školy v návaznosti na pravidla obsažená v dlouhodobých záměrech. Dle § 9 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších přepisů, žalovaný 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 dle § 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. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji je vždy zveřejňován způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“ Dle § 9 odst. 4 školského zákona se dlouhodobé záměry vyhodnocují a zpracovávají jednou za 4 roky. Dle § 148 odst. odst. 3 školského zákona „[o]*rgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku dále zcela nebo zčásti zamítne v případě, že posouzením žádosti zjistí, že a) žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje*“.

[13] Nejvyšší správní soud se již k otázce soukromých škol a povaze dlouhodobých záměrů ve svých rozhodnutích opakovaně vyjádřil. V rozsudku ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011 - 109, publ. pod č. 2437/2011 Sb. NSS, k obecné aplikaci školského zákona uvedl: „*Školský zákon je postaven na jednotné úpravě poskytování vzdělávání v zásadě bez ohledu na zřizovatele školy či školského zařízení. Školský zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by školy či školská zařízení zřízená některými typy zřizovatelů vyjímalo z působnosti části či celého školského zákona, nebo které by těmto subjektům umožňovalo přijmout odchylnou úpravu. Pouze v případech, kdy je nezbytné jednotlivé typy zřizovatelů od sebe odlišit, činí tak školský zákon výslovně (srov. např. § 15 odst. 1, 2, § 47 odst. 1, § 113a odst. 2, § 113c odst. 2, § 123 § 130, § 160 – § 163 apod.). S přihlédnutím k tomu, že normy práva veřejného, mezi něž úprava školského zákona patří, jsou kogentními normami, je třeba učinit*

závěr, že jiné školy než státní ve smyslu Listiny (pozn. čl. 33 odst. 3 Listiny) *musí tyto normy respektovat a nemohou se od nich smluvně odchýlit, neumožňuje-li školský zákon výslovně jiný postup.*“

[14] Dlouhodobý záměr ČR je strategickým dokumentem vlády, z čehož plynou dva podstatné závěry. Jedná se o podkladový materiál nejen odborný, ale má též charakter politického dokumentu. Na rozdíl od plánů operativních či taktických jde o dokument, který stanoví základní směry, kterými se má řešená problematika ubírat ve střednědobém až dlouhodobém časovém horizontu. Základní zásady v něm vytyčené musí být při rozhodování vždy respektovány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 As 52/2007 - 136, závěry tohoto rozsudku byly potvrzeny usnesením Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1508/09, i rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva ve věci Soukromá základní škola Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o., a Občanské sdružení Škola dětem proti České republice ze dne 22. 11. 2011, č. 8314/10). Rozhodující pro posouzení žádosti o registraci školy či její rozšíření jsou pouze zákonná kritéria, mezi nimiž má určující postavení soulad s dlouhodobými záměry. To plyne z významu vzdělávání a jeho zásad a cílů, plynoucích z § 2 školského zákona. Orgán rozhodující o zápisu školského zařízení do školského rejstříku či jeho změně je povinen zkoumat soulad žádosti s těmito záměry, aniž by byl oprávněn přitom hodnotit jejich obsah; to nepřísluší ani soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, č. j. 2 As 66/2010 – 74).

[15] Nejvyšší správní soud na základě uvedeného shrnuje, že dlouhodobé záměry (zpracované žalovaným a na ně navazující záměry zpracované jednotlivými krajskými úřady) představují koncepční dokumenty rozvoje školské soustavy. Svou povahou se jedná o strategické dokumenty, jejichž obsah je do značné míry ovlivněn politickou reprezentací (vytyčující cíle a směřování českého školství), a proto nemohou správní orgány ani soudy přezkoumávat jejich „politický“ obsah. Fyzickým a právnickým osobám přímo neplynou z dlouhodobých záměrů práva či povinnosti, nicméně jejich vliv působí při faktickém výkonu veřejné moci, jakož i při vydávání správních rozhodnutí. Pro správní orgány (a v návaznosti na přezkum individuálních správních aktů i pro soudy) jsou dlouhodobé záměry závazné, neboť na jejich podkladě rozhodují v konkrétních případech a vydávají jednotlivá rozhodnutí. Tato závaznost plyne z výše citovaného § 148 odst. 3 školského zákona. Nelze tak přisvědčit námitce stěžovatelů, že by o jejich žádosti bylo rozhodováno pouze na základě dlouhodobých záměrů, a tím došlo k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny, neboť správní orgány žádost posuzovaly z hlediska kritérií stanovených školským zákonem (a tedy v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny), mezi které zákonodárce zařadil i soulad s dlouhodobými záměry. Dlouhodobé záměry ČR a KHK tedy byly a měly být stěžejním podkladem při posuzování navýšení kapacity dotčené školy.

[16] Při přezkumu souladu žádosti stěžovatelů s dlouhodobými záměry vyšel Nejvyšší správní soud z následujících pasáží, které dopadaly na posuzovanou věc. Dlouhodobý záměr ČR (dostupný na http://www.msmt.cz/) v části 4.3 uvádí: „*Při přípravě a při aplikaci strategie optimalizace v kraji je do roku 2014 při dodržení stanovených kritérií rozvoje regionálního školství a kritérií přijímání do středních škol doporučeno: snížit do roku 2013/2014 celkový počet žáků v oborech vzdělání s maturitní zkouškou (a v oborech vyššího odborného vzdělávání) ve veřejných středních a vyšších odborných školách o 15-20% (resp.*

nezvyšovat kapacitu soukromých a církevních středních a vyšších odborných škol).“ V kritériích rozvoje regionálního školství na straně 8 Dlouhodobý záměr ČR uvádí: Bod 1: „*Do struktury oborů odborného vzdělávání s maturitní zkouškou i výučním listem může být zařazen nebo kapacitně posílen jen obor, který bude odpovídat předpokládaným nebo očekávaným dlouhodobým budoucím potřebám trhu práce, a který bude nahrazovat jiný aktivní nevyhovující obor vzdělání. Ohled bude brán na strategii regionálního rozvoje příslušného kraje (ekonomický a sociální vývoj, potřeby kvalifikované pracovní síly, analýzy uplatnění absolventů příslušné skupiny oborů na trhu práce) a další faktory, jako je například vzdálenost jiné školy, která má stejný nebo příbuzný obor zařazen ve své nabídce vzdělávání.*“ Bod 5: „*Nepředpokládá se vznik nových středních škol ani míst poskytování vzdělání vzhledem k dostačující nabídce širokého spektra oborů vzdělání středního vzdělávání a disponibilní kapacitě škol. Pokud výjimečně a v odůvodněných případech taková seriózně podložená potřeba nastane, bude brán ohled na strategii regionálního rozvoje a na dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy příslušného kraje a další faktory (viz bod první).*“ Bod 6: „*Při zařazování nové střední školy nebo oboru vzdělání bude, pokud nebudou naplněna výše uvedená kritéria, respektováno zdůvodněné negativní stanovisko kraje.*“

[17] Dlouhodobý záměr KHK se středním školám věnuje v části 3. 1. 3. (dostupný na http://www.kr-kralovehradecky.cz/). Na straně 24 uvádí: „*Střední vzdělávání je v současné době ovlivňováno negativním demografickým vývojem. Počet žáků vstupujících do středních škol několik let klesal a dále až do roku 2017 bude stagnovat. Následně dojde opět k mírnému nárůstu počtu žáků, kteří budou vycházet ze základních škol, nikdy však již nedosáhne původního maxima. Počet míst v 1. ročnících středních škol je stále neúměrně vysoký v porovnání s počty žáků přicházejících ze základních škol. V rámci přijímacího řízení pro školní rok 2011/2012 byl počet nabízených míst v 1. ročnících středních škol ve všech formách studia 12 203 (stav k 3. 2. 2011).*“ Mezi hlavní cíle pro rozvoj oblasti středního vzdělávání je na straně 29 zařazena „*optimalizace sítě krajských škol a počtu míst na krajských středních školách v souladu s demografickým vývojem (s ohledem na rovnoměrné rozložení nabídky jednotlivých oborů vzdělání na území kraje a s ohledem na posílení ekonomické stability škol), optimalizace oborové struktury v krajských středních školách v souladu s potřebami trhu práce a optimální nastavení poměru počtu míst v maturitních i nematuritních oborech vzdělání ve středních školách v souladu s DZ ČR 2011 - 2015 a odpovídající potřebám trhu práce v KHK*“. V rámci navrhovaných opatření na straně 29 neměl být podporován „*vznik nových škol zřizovaných jinou právnickou či fyzickou osobou, církví či obcí, který by byl kontraproduktivní pro dosažení optimalizace sítě škol*“ a zařazování „*takových oborů vzdělání do rejstříku škol a školských zařízení, které jsou již vyučovány v dostatečné míře na školách zřizovaných KHK, nebo by jejich zapsání narušovalo celkovou koncepci rozložení oborové struktury v KHK v rámci její optimalizace*“.

[18] Citované části dlouhodobých záměrů vymezily podmínky pro rozhodování, kterými se správní orgány musely řídit. Z koncepčního charakteru těchto záměrů a jejich obecného vymezení je zřejmé, že nemohly obsahovat jednoznačná pravidla pro vývoj regionálního školství (například striktně stanovit počty žáků pro jednotlivé obory). Rovněž nelze přisvědčit stěžovatelům, že by se jednalo o pouhá doporučení, nýbrž o poměrně jasně vymezené záměry směřování regionálního školství. Z celkového kontextu dlouhodobých záměrů ČR a KHK, které jsou ve vzájemné shodě, lze dovodit, že jejich cílem bylo omezování počtu míst na středních školách (s ohledem na nepříznivý

demografický vývoj), při respektování potřeb trhu práce a dosavadní struktury i obsazenosti středních škol (jak státních, tak i soukromých).

[19] Na základě podmínek dlouhodobých záměrů správní orgány přezkoumaly žádost stěžovatelů. V rámci zjišťování skutkového stavu žalovaný shromáždil podklady, ze kterých plynulo, že obor Předškolní a mimoškolní pedagogika (pro nějž bylo hlavně žádáno navýšení z důvodu rozšíření výuky tohoto oboru pro dálkovou formu) v Královéhradeckém kraji nabízí v prezenční formě 4 školy s celkovou kapacitou 442 míst, avšak obsazenost je pouze 213 žáků, tedy 48,2 %. V dálkové formě obor nabízí 2 školy s celkovou kapacitou 256 míst, na kterých studuje 62 žáků, obsazenost je tedy 24,2 %. Žalovaný si také opatřil údaje Českého statistického úřadu týkající se předpokládaného demografického vývoje, ze kterých plynulo, že v budoucích letech bude docházet k poklesu počtu dětí, což bude mít za následek zmenšenou potřebu pracovníků v předškolním vzdělávání. Zároveň žalovaný nezjistil, že by došlo ke snížení počtu žáků daného oboru na jiné škole v tomto kraji.

[20] K námitkám stěžovatelů týkajícím se nedostatečně zjištěného skutkového stavu Nejvyšší správní soud uvádí, že s nimi lze částečně souhlasit. V podkladech u statistik demografického vývoje založených ve správním spise nebyl označen zdroj, odkud žalovaný údaje získal. K těmto materiálům žalovaný až v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí uvedl, že pochází od Českého statistického úřadu. Údaje o počtu a obsazenosti středních škol, které poskytují vzdělávání v oboru Předškolní a mimoškolní pedagogika, nejsou vůbec součástí správního spisu. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je patrné, že žalovaný tyto údaje získal ze statistických výkazů, které měl k dispozici, jak potvrdil i ministr v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Uvedené skutečnosti lze považovat za nedostatky při vedení správního spisu, nicméně vzhledem ke konkrétním okolnostem tohoto případu se nejedná o tak zásadní pochybení, které by vedlo ke zrušení správních rozhodnutí. Stěžovatelé předně žádné z těchto skutkových zjištění (počty a obsazenost ostatních škol, klesající demografický trend) nenapadali ani nezpochybňovali jejich pravdivost. Stěžejní zjištění, že v budoucnu bude ubývat počet dětí, a tedy bude na trhu práce klesat poptávka po pracovnících v mateřských školkách a jiných předškolních zařízeních, ve správním spise podloženo bylo, i když bez uvedení zdroje. Tento nedostatek žalovaný odstranil v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. V navazujícím řízení stěžovatelé zdroj těchto materiálů nezpochybnili. Údaj o počtu škol poskytujících daný obor potvrdil Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ve vyjádření ze dne 31. 10. 2013, č. j. 17771/SM/2013, ze kterého správní orgány rovněž vycházely. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že povinností správních orgánů je řádně vést správní spis a zakládat do něj všechny podklady, ze kterých při rozhodování vychází, aby se s nimi účastníci řízení mohli seznámit, a aby v případě podání opravných prostředků mohl být jejich postup přezkoumán. Žalovaný tak měl do správního spisu zakládat i statistické výkazy, ze kterých čerpal informace potřebné pro správní řízení, což však v posuzovaném případě neučinil. Jelikož se však jednalo pouze o jeden z argumentů, který žalovaného vedl k zamítnutí žádosti, a správní spis poskytoval dostatek jiných podkladů, aby zbylé argumenty obstály, nepřistoupil Nejvyšší správní soud ke zrušení správních rozhodnutí z důvodu dle § 103 písm. b) s. ř. s.

[21] K samotnému posouzení souladu dlouhodobých záměrů se žádostí stěžovatelů Nejvyšší správní soud uvádí, že vzhledem k obsahu dlouhodobých záměrů mohlo k navýšení kapacity dotčené školy dojít pouze v případě, že by se jednalo o obor s očekávatelnou uplatnitelností na trhu práce, jehož výuka by nebyla dostatečně kapacitně zajištěna (jak plyne zejména z Dlouhodobého záměru KHK). V posuzovaném případě bylo zjištěno na základě údajů Českého statistického úřadu, že počet dětí v mateřských školách bude v budoucnu klesat, proto nelze u oboru Předškolní a mimoškolní pedagogika dovodit zvýšenou uplatnitelnost na trhu práce. Rovněž nebylo prokázáno snížení stávajících kapacit pro tento obor v Královéhradeckém kraji. Stěžovatelé teprve v žalobě tvrdili snižování počtu žáků soukromých středních škol, avšak nikoliv v návaznosti na konkrétní obor. Dle smyslu citovaných částí dlouhodobých záměrů nelze dovozovat, že snížení počtu míst na jedné střední škole umožňuje navýšení jakéhokoliv oboru na jiné střední škole, neboť se musí aplikovat kritéria o uplatnitelnosti na trhu práce. Dostatečné kapacitní zajištění výuky tohoto oboru na jiných školách v Královéhradeckém kraji kromě žalovaného potvrdil i krajský úřad (č. j. 17771/SM/2013) a vyjádřil negativní stanovisko k rozšíření dotčené školy. Bylo tedy prokázáno, že vzhledem k demografickému vývoji a dosavadní nabídce studia tohoto oboru nebylo možné žádosti stěžovatelů vyhovět. Správní orgány se tak v přezkoumávaných rozhodnutích zabývaly souladem žádosti stěžovatelů s dlouhodobými záměry a své úvahy dostatečně a logicky zdůvodnily.

[22] Absenci textu Dlouhodobých záměrů ČR a KHK ve správním spise, na kterou upozornili stěžovatelé, lze považovat za nedostatek, neboť pro vyloučení případných pochybností bylo vhodné, aby součástí správního spisu byly (minimálně dotčené části), nicméně ani tato absence nepředstavuje pochybení takové intenzity, které by vedlo ke zrušení správních rozhodnutí. Jediným výsledkem v případě zrušení správních rozhodnutí z tohoto důvodu by bylo to, že žalovaný by příslušné části dlouhodobých záměrů zařadil do správního spisu, avšak celkový výsledek správního řízení by zůstal nezměněn, neboť při hodnocení žádosti byl obsah Dlouhodobých záměrů ČR a KHK správně interpretován. Nadto lze uvést, že oba dotčené záměry byly a stále jsou veřejně přístupné, v době rozhodování správních orgánů nedošlo k obsahovým změnám (§ 9 odst. 4 školského zákona změnu předpokládá až po uplynutí čtyřletého období, tedy u Dlouhodobého záměru ČR v roce 2016 a u Dlouhodobého záměru KHK v roce 2017) a stěžovatelům byl jejich obsah prokazatelně znám, neboť na jeho základě argumentovali a na žádné konkrétní rozdíly mezi verzemi, které měli oni a správní orgány k dispozici, nepoukazovali.

[23] Ke zbylým námitkám Nejvyšší správní soud uvádí, že celková délka řízení (a případné průtahy na straně správních orgánů) nemá vliv na meritorní posouzení věci. Stěžovatelé se mohli procesními prostředky proti nečinnosti domáhat, aby správní orgány svůj postup urychlily. Pokud by přesto k průtahům došlo, mohou stěžovatelé žádat náhradu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Argumentem rozšíření kapacity jiné soukromé školy (Hořického gymnázia) v daném období se Nejvyšší správní soud nemohl blíže zabývat, neboť stěžovatelé nesdělili bližší podrobnosti (například o jaký studijní obor se jednalo; dle správních orgánů se o totožný obor nejednalo) a bez znalosti těchto údajů nelze dospět k závěru, že se jednalo o obdobný případ jako v posuzované věci. Neobstojí ani námitka, že na základě nové žádosti stěžovatelů bylo částečně vyhověno požadavku na navýšení kapacity rozhodnutím

žalovaného ze dne 27. 8. 2015, č. j. MSMT-26127/2015-2, neboť zvýšení počtu žáků dotčené školy bylo povoleno na základě Dlouhodobého záměru ČR na období 2015 – 2020, tedy byl posuzován soulad s jiným koncepčním dokumentem, a proto byly dány odlišné okolnosti oproti posuzovanému případu.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., tj. podle pravidla úspěchu ve věci. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšný žalovaný vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

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

V Brně dne 28. března 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu