

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **ScioŠkola Frýdek-Místek – základní škola, s. r. o.**, Cihelní 410, Frýdek-Místek, zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Kubalou, Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, Karmelitská 529/5, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **www.scio.cz, s. r. o.**, Pobřežní 34, Praha 8, zastoupené advokátem Mgr. Jiřím Kubalou, Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 6. 2017, čj. MSMT-6963/2017-16, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2020, čj. 14 A 33/2017-80,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2020, čj. 14 A 33/2017-80, **se ruší.**

II. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 6. 2017, čj. MSMT-6963/2017-16, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 20 342 Kč do rukou jejího advokáta Mgr. Jiřího Kubaly ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Tento rozsudek se týká žádosti o zápis soukromé školy do rejstříku škol a školských zařízení. Soud v ní řeší otázku, zda mohou bránit zápisu soukromé školy do tohoto rejstříku jen kapacitní důvody – tedy zda mohou správní orgány zamítnout žádost soukromé školy jen proto, že školy fungující v místě mají dostatek volných kapacit pro přijetí dalších žáků. Soud dospívá k závěru, že v této konkrétní věci to učinit nemohly

a měly přihlédnout též k tvrzené odlišné vzdělávací koncepci oproti stávajícím školám, podpoře místní samosprávy a k doloženému zájmu rodičů.

[2] V obecnější rovině pak platí, že správní orgány a soudy mohou a mají hodnotit, zda dlouhodobé vzdělávací záměry státu a krajů nezasahují do jádra práva na vzdělání.

1. Dosavadní správní a soudní rozhodnutí

[3] Žalobkyně (nyní stěžovatelka) požádala v listopadu 2016, aby do rejstříku škol a školských zařízení pro následující školní rok byla zapsána nová základní škola („scioškola“) s nejvyšším povoleným počtem 200 žáků, a to na adrese Cihelní 410, Frýdek-Místek.

[4] Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy její žádost zamítlo rozhodnutím ze dne 24. 1. 2017 podle § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Shledalo, že žádost není v souladu s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016, konkrétněji se stanoveným kritériem rozvoje sítě škol v kapitole 2.2.2 („*vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě*“). Školy fungující ve vzdálenosti do 8 km od navrhované školy mají totiž dostatek volných kapacit pro přijetí dalších žáků.

[5] Stěžovatelka se proti rozhodnutí ministerstva neúspěšně bránila rozkladem: ten zamítl ministr školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnutím ze dne 22. 6. 2017. Ministr potvrdil závěry ministerstva, že žádost je v rozporu s dlouhodobým vzdělávacím záměrem kraje a že o potřebě další základní školy v lokalitě nejlépe vypovídá naplněnost kapacit stávajících škol. Ministerstvo se nemuselo zabývat tím, jaký učební program nabízejí jednotlivé školy v lokalitě a jak se to odráží na naplněnosti jejich kapacit. Základní škola poskytuje vzdělání podle svého školního vzdělávacího programu, který musí být v souladu s rámcovým vzdělávacím programem. Z tohoto pohledu jsou všechny základní školy do značné míry stejné, neboť musejí dodržovat rámcový vzdělávací program. Rodiče mohou ovlivňovat školní vzdělávací program prostřednictvím školské rady, která je orgánem školy, i u stávajících škol, a není k tomu nezbytně nutný vznik jiné školy.

[6] Proti rozhodnutí ministra podala stěžovatelka žalobu, i tu však Městský soud v Praze zamítl. Vyšel z toho, že Listina základních práv a svobod podle Ústavního soudu neobsahuje subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední školy, stát tedy ani není povinen zajišťovat právo na vyučování na těchto školách (nález ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17). Podle městského soudu postačuje, že ministerstvo a ministr odůvodnili rozpor s bodem kapitoly 2.2.2 dlouhodobého záměru kraje naplněnou kapacitou stávajících škol ve Frýdku-Místku (přitom přihlédli k demografickému vývoji žáků základní škol) a nebyli již povinni hodnotit žádost z kvalitativních hledisek. Doporučující stanovisko krajského úřadu ke zřízení školy není pro ministerstvo závazné. Městský soud sice shledal, že rozkladová komise byla nesprávně složena, tato vada však neměla za následek nezákonné rozhodnutí o věci.

2. Kasační řízení

[7] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní namítá, že správní orgány i soud měly vyložit § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona v souladu s mezinárodními úmluvami, kterými je Česká republika vázána. Podle nich není účelem práva zřizovat soukromé školy a získávat v nich vzdělání to, aby bylo zajištěno místo ve škole pro každé dítě, ale aby bylo naplněno právo na alternativu ve vzdělávání. Kapacitní důvody jsou jistě jedním z legitimních kritérií, ovšem nelze je mít za jediné kritérium, pro něž lze zamítnou žádost o zápis školy do rejstříku. Tím by se vyprázdnila práva, která plynou z Listiny a úmluv konkrétním osobám v daném místě a čase (stěžovatelce a rodičům, obyvatelům Frýdku-Místku, zájemcům o vzdělávání jejich dětí v alternativní škole). Stěžovatelka k tomu odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2022, čj. 10 A 148/2018-65.

[8] Stěžovatelka doložila zájem rodičů o vzdělávání jejich dětí ve škole zřizované stěžovatelkou i zájem samosprávy (vážnost zájmu dokládá i pozdější zřízení tzv. „neškoly“, komunitní školy pro děti zapsané v jiné škole do domácího vzdělávání). Správní orgány ani soud dostatečně nezhodnotily dopad do práva zřizovat nestátní školy a poskytovat v nich státem uznané vzdělání i do práva rodičů zajistit vzdělání jejich dětí v nestátních školách podle jejich filozofického přesvědčení. Kdyby tak učinily, musely by shledat, že základní škola měla být zapsána do rejstříku škol a školských zařízení.

[9] Stěžovatelka se dále domnívá, že případný nesoulad žádosti s jedinou větou dlouhodobého záměru kraje nezpůsobuje nesoulad s dlouhodobým záměrem ve smyslu § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona. Městský soud i správní orgány dále nesprávně ztotožnily kritérium „*vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě*“ jen s kritériem dostupné kapacity základních škol v místě. Městský soud nevzal v úvahu stanoviska rady statutárního města Frýdku-Místku jako zástupce samosprávy, ani Krajského úřadu Moravskoslezského kraje jako původce dlouhodobého záměru, která shledala vznik školy potřebným v daném čase a místě. Rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2020, čj. 2 As 69/2019-40, nelze plně vztáhnout na projednávaný případ. Soud v něm netvrdí, že kapacitní důvody byly jediné, pro něž šlo zamítnout zápis nové školy do rejstříku, ale jen že se nepodařilo prokázat jiné důvody svědčící o naplnění kritéria prokazatelné potřeby v situaci, kdy byly kapacity ostatních škol dostatečné.

[10] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že nesprávné obsazení rozkladové komise nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Naopak řádné obsazení rozkladové komise mohlo mít zásadní vliv na podobu rozhodnutí o rozkladu, neboť externí odborníci by bývali mohli upozornit ministra na mezinárodněprávní aspekty postupu ministerstva.

[11] Ministerstvo ve svém vyjádření souhlasilo se závěry městského soudu. Doplnilo, že zasedání rozkladové komise dne 10. 5. 2017 se účastnilo osm členů, z nichž tři byli interní a pět bylo externích. Ustanovení § 153 odst. 3 správního řádu tak nebylo porušeno.

3. Právní hodnocení

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] V této věci má soud vyložit § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona. Podle něj orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy zcela nebo zčásti zamítne, pokud zjistí, že *žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje.*

[14] Dále je třeba zabývat se výkladem kritéria rozvoje sítě škol Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016 v části kapitoly 2.2.2, které zní takto: „*vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě*“.[1]

[15] Hlavní spornou otázkou je, zda mohou bránit zápisu soukromé školy do rejstříku škol a školských zařízení jen kapacitní důvody – tedy zda mohou správní orgány zamítnout žádost soukromé školy jen proto, že školy fungující v místě mají dostatek volných kapacit pro přijetí dalších žáků.

[16] Stěžovatelka podporuje svůj postoj k této otázce ve dvou rovinách. V té širší prosazuje takový výklad školského zákona a dlouhodobého záměru, který naplní ústavní a mezinárodní závazky a který nebude plošně znemožňovat vznik nestátních škol (k čemuž však výklad městského soudu a správních orgánů vede). Úžeji potom argumentuje také v rovině podústavního práva, že ani spornou pasáž dlouhodobého záměru kraje nelze omezit jen na kritérium kapacity.

3.1 *Obecná východiska: judikatura a mezinárodní úmluvy k právu na (alternativu ve) vzdělání*

3.1.1 *Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 34/17*

[17] Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17, hodnotil ústavnost § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona a jeho soulad s čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *lze zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu*.

[18] Závěry Ústavního soudu mají vliv i na posouzení nynější věci, opírá se o ně též městský soud v napadeném rozsudku. Ústavní soud ve výsledku shledal, že zápis do rejstříku škol a školských zařízení podmíněný celostátním dlouhodobým záměrem a krajským dlouhodobým záměrem není neústavní, neboť plošně neznemožňuje vznik nestátních škol a dopadá rovně na státní i nestátní školy. Samotná potencialita zneužití zákonného mechanismu nemůže sloužit jako argument protiústavnosti ustanovení (bod 58 nálezu).

[19] Ústavní soud vyložil, že čl. 33 Listiny nezaručuje právo na vzdělání na jiných než veřejných základních a středních školách, ale stanoví „jen“ *možnost* v souladu se zákonem zřizovat soukromé školy a vyučovat na nich. Nestátní školy podle něj představují subsidiární prostředek pro naplnění práva na vzdělání. Stát jejich existenci v přiměřeném počtu umožňuje (a reguluje jejich zřizování a fungování), aby tak účelně doplnil soustavu veřejných základních a středních škol, ovšem Listina neobsahuje subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní a střední školy. Nevzniká tedy ani

[1] dlouhodobý záměr dostupný na adrese https://www.msk.cz/cs/temata/skolstvi/dlouhodobe-zamery-2675/

pokračování
povinnost státu zajišťovat právo na vyučování na těchto školách (body 50 až 52 nálezu). Vyjádřil se rovněž k omezení vzniku nestátních škol z kapacitních důvodů, jak je užívají některé dlouhodobé záměry. Ani toto omezení podle něj „*ve svém důsledku nepřináší za stávající podoby a zvoleného časového horizontu de facto obecný zánik nestátních škol. Kapacitní důvody tedy v současné situaci představují legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy*“ (bod 62 nálezu).

[20] Současně však Ústavní soud shledal, že stát nemůže zákonnou úpravou práva na vzdělání přímo či nepřímo úplně znemožnit existenci a fungování nestátních škol. Zákonodárce je totiž vázán principem rovnosti a nemůže nedůvodně rozdílně právně zacházet se státními a nestátními školami (body 49 a 54 nálezu). Ústavní soud zdůraznil, že zákonné instituty či mechanismy potenciálně omezující základní práva je třeba vykládat a užívat ústavně konformně a orgány odpovědné za tvorbu dlouhodobých záměrů nemohou jejich prostřednictvím plošně likvidovat nestátní školy (bod 61).

[21] Konečně Ústavní soud uzavřel, že orgány zodpovědné za formulaci vzdělávacích záměrů musejí nejen respektovat širší kvalitativní požadavky v oblasti vzdělávání stanovené školským zákonem (obsahové požadavky na dlouhodobé záměry v § 9 školského zákona a zásady a cíle vzdělávání uvedené v jeho 2), ale zároveň musejí přihlédnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu státní (veřejné) moci. Dlouhodobé záměry tedy nemohou být užívány jako prostředek zamezující plošnému vzniku nestátních škol či školských zařízení, neboť právě tím by byl narušen esenciální obsah práva na vzdělání podle § 33 odst. 3 Listiny (bod 70 nálezu).

3.1.2 *Právo na vzdělání podle mezinárodních úmluv*

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na mezinárodní závazky ČR, které podle ní městský soud opomněl.

[23] Článek 2 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod stanoví, že *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 filozofickým přesvědčením.*

[24] Podle čl. 29 Úmluvy o právech dítěte *žádná část tohoto článku nebo článku 28 nesmí být vykládána způsobem omezujícím svobodu jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce. Za všech okolností je však třeba zabezpečit dodržování principů stanovených v odstavci 1 tohoto článku a podmínek, aby vzdělání poskytované těmito institucemi odpovídalo minimálním standardům stanoveným státem.* Obdobné ustanovení obsahuje též Mezinárodní pakt o hospodářských a sociálních právech, podle jehož čl. 13 odst. 4 *žádná z částí tohoto článku nemá být vykládána jako vměšování do svobody jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce, vždy však za podmínek zachování zásad stanovených v odst. 1 tohoto článku a požadavků, že vzdělání poskytované v takových institucích má odpovídat minimální úrovni stanovené státem.* Kromě toho pakt v čl. 13 odst. 3 výslovně stanoví, že se státy *zavazují respektovat svobodu rodičů, případně poručníků, zvolit pro jejich děti jiné školy než ty, které byly zřízeny veřejnými orgány, které odpovídají takové minimální*

úrovni vzdělání, jaká je stanovena nebo schválena státem, a zjišťovat náboženskou a morální výchovu jejich dětí ve shodě s jejich vlastním přesvědčením.

[25] Stěžovatelka zmiňuje též čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie, ten však na tuto věc přímo nedopadá. Stěžovatelka totiž netvrdí, že by věc měla nějaký unijní prvek; jen tehdy by se mohlo uplatnit unijní právo (čl. 51 odst. 1 této Listiny). Neuplatní se ani Úmluva o boji proti diskriminaci ve vzdělávání, jejíhož čl. 5 odst. 1 písm. b) se stěžovatelka dovolává, neboť nebyla vyhlášena a nemohla by se ve smyslu čl. 10 Ústavy použít namísto zákona.

[26] Stěžovatelka namítá, že z těchto úmluv podle ní vyplývá právo na alternativu ve vzdělávání. Městský soud podle ní dostatečně nezhodnotil dopad napadeného rozhodnutí do práva zřizovat nestátní školy a poskytovat v nich státem uznané vzdělání, i do práva rodičů vzdělávat své děti v nestátních školách v souladu se svým filozofickým přesvědčením, splňuje-li takové vzdělání minimální standardy stanovené státem.

[27] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že z citovaných ustanovení skutečně právo na alternativu ve vzdělávání vyplývá, i když nejde o právo absolutní (srov. citovaný nález Pl. ÚS 34/17, poslední věta bodu 73 a bod 74). V judikatuře i v odborné literatuře je však sporné, co je obsahem tohoto práva.

3.1.3 *Štrasburská judikatura k právu na vzdělání a doktrinální názory*

[28] Evropský soud pro lidská práva vyložil právo na vzdělání ve větě první čl. 2 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod tak, že znamená otevřený a rovný přístup do státem již zřízených a existujících vzdělávacích zařízení. Nezakládá však povinnost státu zřizovat jakákoli nová vzdělávací zařízení (*Belgický jazykový případ*, rozsudek pléna ESLP ze dne 23. 7. 1968, stížnost č. 1474/62 a další[2]). O pár let později ovšem již ESLP uvedl, že větu druhou čl. 2 prvního dodatkového protokolu je třeba číst dohromady s tou první. Přípravné práce na Úmluvě i vyjádření řady členů Poradního shromáždění podle něj podporují výklad, že z článku vyplývá rovněž *svoboda zřizovat soukromé školy*, ačkoli přijatý text Úmluvy tuto svobodu nakonec výslovně nezmiňuje (bod 50 rozsudku ze dne 7. 12. 1976 ve věci *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku*, stížnost č. 5095/71, 5920/72, a 5926/72)[3]. Tento výklad je

---

[2] V anglickém originálu*: „To determine the scope of the ‚right to education', within the meaning of the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2), the Court must bear in mind the aim of this provision. It notes in this context that all member States of the Council of Europe possessed, at the time of the opening of the Protocol to their signature, and still do possess, a general and official educational system. There neither was, nor is now, therefore, any question of requiring each State to establish such a system, but merely of guaranteeing to persons subject to the jurisdiction of the Contracting Parties the right, in principle, to avail themselves of the means of instruction existing at a given time. (...) The first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) consequently guarantees, in the first place, a right of access to educational institutions existing at a given time*" (část I.B.3 a I.B.4 rozsudku).

[3] V anglickém originálu: „*The ‚travaux préparatoires', which are without doubt of particular consequence in the case of a clause that gave rise to such lengthy and impassioned discussions, confirm the interpretation appearing from a first reading of Article 2 (P1-2). Whilst they indisputably demonstrate, as the Government recalled, the importance attached by many members of the Consultative Assembly and a number of governments to freedom of teaching, that is to say, freedom to establish private schools, the ‚travaux préparatoires' do not for all that reveal the intention to go no further than a guarantee of that freedom. Unlike some earlier versions, the text finally adopted does not expressly enounce that freedom; and numerous interventions and proposals, cited by the delegates of the*

správný i podle komentáře k Evropské úmluvě o lidských právech. Podle něj dokonce platí, že

> „svoboda zřizovat nestátní školy (a korelující povinnost smluvních stran fungování takových škol nejen strpět, ale pokud neútočí na podstatu demokratické pluralitní společnosti předvídané Úmluvou, také akceptovat jako plnohodnotné členy vzdělávací soustavy) je také logickým důsledkem kombinace svobodného přístupu ke vzdělání a práva rodičů na respekt jejich náboženského a filozofického přesvědčení. Pokud totiž daný rodič, typicky sdružen v rámci určité skupiny rodičů, pospolitosti či menšiny, není spokojen s ‚produktem' nabízeným veřejnou (státní) vzdělávací soustavou, má právo na ‚alternativu'" (Jiří Kmec, David Kosař, Jan Kratochvíl, Michal Bobek: *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1314).

[29] V jednom novějším českém případu pak ESLP prohlásil stížnost za zjevně neopodstatněnou a mimo jiné připomněl, že čl. 2 prvního dodatkového protokolu nezakládá povinnost státu zřídit určitý typ školy, jen zaručuje osobám v jurisdikci státu právo využít existujících vzdělávacích zařízení (rozhodnutí ze dne 22. 11. 2011, *Soukromá základní škola Cesta k úspěchu v Praze, s. r. o., a Občanské sdružení Škola dětem proti České republice*, stížnost č. 8314/10)[4]. Ministerstvo v té věci nevyhovělo žádosti první ze stěžovatelek, soukromé základní školy, o zařazení do sítě škol s odůvodněním, že počet základních škol a volných míst v základních školách v Praze je dostatečný a žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem ministerstva ani s potřebami a možnostmi rozvoje sítě škol.

[30] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje také na rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 6. 3. 1987 ve věci *Nadace Křesťanských škol Ingrid Jordebo a Ingrid Jordebo proti Švédsku*, stížnost č. 11533/85. V ní švédské orgány nepovolily nestátní škole vyučovat na vyšším stupni (ve třídách 7 až 9), neboť shledaly, že škola nesplňuje zákonné požadavky na kvalitu vzdělání. Stěžovatelka namítala rovněž porušení čl. 2 prvního dodatkového protokolu, Komise však shledala stížnost v této části nepřijatelnou. S odkazem na bod 50 rozsudku ESLP ve věci *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen* uvedla, že čl. 2 prvního dodatkového protokolu zaručuje *právo založit a provozovat soukromou školu*, nikoli však bezpodmínečně. Toto právo musí podléhat další státní regulaci, která má zajistit fungování řádného vzdělávacího systému jako celku. V této konkrétní věci švédské orgány neporušily čl. 2 tím, že zamítly stěžovatelčinu žádost, neboť jejich rozhodnutí bylo založeno výhradně na zjištění, že vzdělání nabízené na vyšším stupni nesplňuje kvalitativní podmínky švédského zákona. Stěžovatelé navíc nedoložili, že by jiné školy, které byly dceři paní Jordebo k dispozici, poskytovaly výuku, která by byla v rozporu

---

Commission, show that sight was not lost of the need to ensure, in State teaching, respect for parents' religious and philosophical convictions.

The second sentence of Article 2 (P1-2) aims in short at safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the ‚democratic society', as conceived by the Convention. In view of the power of the modern State, it is above all through State teaching that this aim must be realised."

[4]Ve francouzském originálu: *„Ainsi, les personnes soumises à la juridiction d'un État Contractant ne peuvent puiser dans cette disposition le droit d'obtenir des pouvoirs publics la création de tel ou tel établissement d'enseignement. (...) il ne peut être question sur le terrain de l'article 2 du Protocole nº 1 d'obliger l'État défendeur à créer un certain type d'établissement scolaire mais uniquement de garantir aux personnes placées sous sa juridiction le droit de se servir, en principe, des moyens d'instruction existant à un moment donné.*"

s náboženským a filozofickým přesvědčením paní Jordebo (i pokud platilo, že v okolí nebyla k dispozici žádná jiná křesťanská škola).[5]

[31] V pozdějším rozhodnutí ze dne 6. 9. 1995 ve věci *Verein Gemeinsam Lernen proti Rakousku*, stížnost č. 23419/94, Komise sice rovněž shledala stížnost nepřijatelnou, s odkazem na věc *Ingrid Jordebo* však také jednoznačně vyslovila, že čl. 2 prvního dodatkového protokolu zaručuje *právo založit a provozovat soukromou školu.*[6]

[32] Stěžovatelka se dovolává i rozsudku ESLP ze dne 9. 10. 2007 ve věci *Hasan a Eylem Zengin proti Turecku*, v němž se soud zabýval výukou náboženství. V bodě 48, který stěžovatelka zmiňuje, soud také odkazuje na rozsudek ve věci *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen* a shrnuje, že účelem druhé věty čl. 2 prvního dodatkového protokolu je zejména zajistit možnost plurality ve vzdělávání, která je nezbytná pro zachování demokratické společnosti, jak ji chápe Úmluva, a že tento účel má plnit zejména státní výuka.

[33] Komentářová literatura vesměs zastává názor, že z Úmluvy, respektive z jejího dodatkového protokolu, plyne právo na alternativu ve vzdělávání a že svoboda vzdělávání a výuky zahrnuje také *svobodu zřizovat soukromé školy* za podmínek stanovených zákonem.[7] Objevuje se také náhled, že nejen z judikatury ESLP k čl. 2 prvního dodatkového protokolu, ale i z čl. 33 Listiny plyne přímo *právo zřizovat nestátní školy*.[8] Naproti tomu nejnovější komentář k Listině je zdrženlivější: podle něj čl. 33 odst. 3 Listiny nezakládá právo na zřízení nestátních škol, jen tuto možnost otevírá.[9]

[34] Komentář k čl. 29 Úmluvy o právech dítěte uvádí, že z druhého odstavce vyplývá *právo jednotlivce zakládat, organizovat, řídit a vzdělávat děti, žáky a studenty v soukromých institucích*. Jeho znění je přitom podle komentáře téměř totožné s čl. 13 odst. 4

---

[5] V anglickém originálu: *„The Commission considers that it follows from the judgment of the European Court of Human Rights in the Case of Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen (judgment of 7 December 1976, Series A no. 23, pp. 24-25, para. 50) that Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) guarantees the right to start and run a private school. However, such a right cannot be a right without conditions. It must be subject to regulation by the State in order to ensure a proper educational system as a whole. The Commission recalls that the decision not to grant approval as regards classes 7-9 was based exclusively on the finding that the education offered at this level did not meet the condition as to the quality provided for in Section 34 of the School Act. Having examined the present case, in particular the reasons for refusing the Foundation permission to run the upper stage of the compulsory school, the Commission finds the refusal compatible with Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2).*

Moreover, the applicants have not substantiated that other schools which were available to Mrs Jordebo's daughter provided teaching which was in conflict with Mrs Jordebo's religious and philosophical convictions, even assuming that no other Christian school was available in the area.“

[6] V anglickém originálu: „*The Commission recalls that Article 2 of Protocol No. 1 (P1-2) to the Convention guarantees the right to start and run a private school (cf. Jordebo and others v. Sweden, No. 11533/85, Dec. 6.3.87, D.R. 51, p. 128 with further references).“*

[7] Michal Bobek, in: Jiří Kmec, David Kosař, Jan Kratochvíl, Michal Bobek: *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1314, či Ondřej Moravec, in: Faisal Husseini, Michal Bartoň, Marian Kokeš, Martin Kopa a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář,* 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021 (komentář k čl. 33).

[8] Michal Bobek, in: Eliška Wagnerová, Vojtěch Šimíček, Tomáš Langášek, Ivo Pospíšil a další: *Listina základních práv a svobod. Komentář*, dostupný v systému Aspi (komentář k čl. 33).

[9] Ľubomír Majerčík, in: Zdeněk Kühn, Jan Kratochvíl, Jiří Kmec, David Kosař a spol.: *Listina základních práv a svobod, Velký komentář.* Praha: Leges, 2022, str. 1211.

pokračování

Mezinárodního paktu o hospodářských a sociálních právech a odpovídá také čl. 2 prvního dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech. Jasná formulace obsahující bezprostřední pokyn adresovaný státu a odpovídající právo subjektů právního řádu navíc podle autorek napovídá, že alespoň druhý odstavec čl. 29 je možné považovat za přímo vykonatelné právo. Obsah práva by měl být totožný s právem v čl. 33 odst. 3 Listiny (viz Šárka Dušková, Anna Hofschneiderová a Kamila Kouřilová: *Úmluva o právech dítěte. Komentář*, dostupný v systému Aspi).

3.1.4 *Zásady pro vnitrostátní výklad*

[35] Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 34/17 naproti tomu jasně vyslovil, že čl. 33 odst. 3 Listiny neobsahuje samostatné právo zřizovat nestátní školy, ale jde o jednu z „*ústavních zásad specifikujících realizaci práva na vzdělání*“, jejímž prostřednictvím ústavodárce vytváří prostor zákonodárci, aby k tomuto cíli využil i nestátních škol. Stanoví se tedy možnost – v souladu se zákonem – zřizovat a vyučovat např. na soukromých školách za úplatu (body 50 a 51 nálezu). Z judikatury ESLP poukázal Ústavní soud na *Belgický jazykový případ*, z něhož podle něj vyplývá, že čl. 2 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě neukládá státu povinnost zakládat určitý typ školských zařízení, ale zaručuje osobám spadajícím do jejich jurisdikce právo využívat existujících vzdělávacích prostředků (bod 48 a 54 nálezu).

[36] V těchto pasážích jsou závěry Ústavního soudu v napětí s judikaturou ESLP. V *Belgickém jazykovém případu* se několik frankofonních valonských rodin domáhalo toho, aby jejich děti byly vyučovány ve francouzštině, což však v jejich školních obvodech neumožňovaly belgické zákony. Tyto rodiny bydlely ve vlámských částech Belgie s vlámštinou jako jediným úředním a vyučovacím jazykem. Je pravda, že na podkladě těchto skutkových okolností učinil ESLP i obecné poznámky k *právu na vzdělání* zaručenému *ve větě první* čl. 2 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě. Podle NSS z nich však nelze učinit jednoznačný obecný závěr, že *celý* článek 2 zaručuje „jen“ právo využívat existujících vzdělávacích institucí, a nelze jimi přesvědčivě argumentovat k tématu svobody (či práva) zřizovat nestátní školy. O to totiž v *Belgickém jazykovém případu* nešlo. Proti tomu navíc hovoří věc *Kjeldsen, Busk Madsen a Pedersen proti Dánsku* (a z ní vycházející dvě rozhodnutí komise), kterou Ústavní soud vůbec nezmiňuje. ESLP v ní vykládal obě věty čl. 2 dohromady a výslovně se vyjadřoval i k soukromým školám.

[37] Pro přezkum této věci však není nezbytné určit, zda existuje základní právo založit a řídit (provozovat) nestátní školu – ať už by mělo vyplývat přímo z čl. 33 Listiny (k tomu nález Pl. ÚS 34/17 včetně odlišných stanovisek Ludvíka Davida a Milady Tomkové), z čl. 2 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, z čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech nebo z čl. 29 Úmluvy o právech dítěte –, či zda takové základní právo neexistuje. Ani toto právo či svoboda by totiž nebyly absolutní, ale omezené prováděcí vnitrostátní úpravou. Ta ovšem nesmí jednak zasáhnout do esenciálního obsahu práva na vzdělání, jednak být ve střetu s jinými zaručenými právy (viz rozsudek ESLP ze dne 25. 2. 1982 ve věci *Campbell a Cosans proti Spojenému království*, stížnosti č. 7511/76 a 7743/76, bod 41, v němž k tomuto závěru soud dospěl ve vztahu k právu na vzdělání v první větě čl. 2 prvního dodatkového protokolu; či již zmiňované rozhodnutí komise ve věci *Ingrid Jordebo*). Jakkoli tedy podle Ústavního soudu čl. 33 odst. 3 Listiny neobsahuje základní právo založit nestátní školu, ale jen „možnost“ a „*ústavní zásadu specifikující realizaci práva na vzdělání*“

školským zákonem, stejně Ústavní soud v rozebíraném nálezu prováděl test racionality a zabýval se tím, zda § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona nezasahuje do esenciálního obsahu (jádra) práva na vzdělání.

[38] Ústavní soud své závěry učinil *abstraktně* k § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, který podmiňuje zápis školy a školského zařízení souladem s dlouhodobými vzdělávacími záměry jako strategicko-politickými dokumenty. Pro *konkrétní* přezkum považuje NSS za podstatné zejména tyto požadavky plynoucí z nálezu i mezinárodních úmluv a judikatury ESLP:

- omezení plynoucí ze zákona a dlouhodobých záměrů se musejí vykládat ústavně-konformně a v souladu s mezinárodními závazky ČR, tedy mimo jiné i se zřetelem k právu rodičů na alternativu ve vzdělávání (souvisícím s respektem k jejich náboženskému a filozofickému přesvědčení), a s požadavkem zajistit možnost plurality ve vzdělávání;
- zákonná úprava a dlouhodobé záměry nesmějí přímo či nepřímo plošně znemožňovat vznik a fungování nestátních škol;
- zákon i dlouhodobé záměry by měly dopadat na státní i nestátní školy rovnou měrou (tedy nikoli neodůvodněně nerovně).

[39] Podstatný je i obecný závěr Ústavního soudu, že kapacitní důvody *jsou* legitimním kritériem regulace vzdělávací soustavy. Neznamená to však, že mohou být kritériem jediným.

[40] Ústavní soud současně vyzdvihl právně závazné kvalitativní požadavky na vzdělávací záměry, jimiž jsou zásady a cíle vzdělávání vymezené v § 2 odst. 1 školského zákona, mimo jiné *zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce*; *vzájemná úcta, respekt, názorová snášenlivost, solidarita a důstojnost všech účastníků vzdělávání; hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy; rozvoj osobnosti člověka, který bude vybaven poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami pro osobní a občanský život, výkon povolání nebo pracovní činnosti, získávání informací a učení se v průběhu celého života*; a konečně též *pochopení a uplatňování zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost* (bod 69 nálezu).

[41] NSS má za to, že požadavky shrnutými v předchozích třech bodech by se měly řídit ministerstvo a krajský úřad při tvorbě dlouhodobých záměrů, správní orgány při rozhodování o zápisu školy a školského zařízení do rejstříku i správní soudy při přezkumu rozhodnutí správních orgánů. Měly by zejména zvažovat, zda jimi přijatá či přezkoumávaná pravidla nevyprazdňují jádro práva na vzdělání a plošně neznemožňují vznik a fungování nestátních škol v daném místě a čase.

[42] NSS proto nesouhlasí s kategorickým závěrem městského soudu, že orgán rozhodující o zápisu školy do školského rejstříku je sice povinen zkoumat soulad žádosti s dlouhodobými záměry, ale ani on, ani správní soud není oprávněn hodnotit obsah těchto záměrů (bod 28 napadeného rozsudku a totožně rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2010, čj. 2 As 66/2010-74, a ze dne 28. 3. 2018, čj. 2 As 312/2017-34, bod 14). Správní orgány i soudy naopak mohou a musejí vykládat a hodnotit obsah dlouhodobých záměrů a dbát

na to, aby tyto záměry nezasahovaly do jádra práva na vzdělání; k tomuto cíli vede respektování požadavků uvedených v bodech [38] a [39] výše.

[43] Právě v tomto rozsahu tak nemohou při vědomí závěrů Ústavního soudu obstát ani dřívější závěry NSS vyslovené v rozsudcích 2 As 66/2010 a 2 As 312/2017. Jakkoli NSS nezpochybňuje povahu dlouhodobých záměrů jako strategických dokumentů odborného a politického charakteru, jak ji vystihl v druhém z uvedených rozsudků (body 14 a 15) a jak ji převzal i Ústavní soud ve svém nálezu (bod 65), zdůrazňuje, že správní orgány i soudy musejí k řádně uplatněné námitce přezkoumat též to, zda dlouhodobé záměry či jejich užití na konkrétní věc nepopírají výše shrnuté ústavněprávní požadavky.

3.2 *Konkrétní hodnocení*

[44] Nyní je třeba posoudit, zda výklad přijatý ministerstvem, ministrem a městským soudem splňuje uvedené ústavněprávní požadavky. NSS dospěl k závěru, že nikoli. Kromě toho však shledal, že rozhodnutí správních orgánů a rozsudek městského soudu jsou v rozporu i se školským zákonem a dlouhodobým vzdělávacím záměrem kraje.

3.2.1 *Skutkové okolnosti věci a argumentace správních orgánů*

[45] Ze správního spisu vyplývá, že ministerstvo zamítlo stěžovatelčinu žádost o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení proto, že v místě je i s ohledem na očekávaný budoucí vývoj věkové kategorie žáků základních škol dostatek volných kapacit pro přijetí dalších žáků ve stávajících školách. Deset základních škol působících v okruhu asi 8 km od stěžovatelčiny školy vykazovalo ve školním roce 2016/2017 naplněnost mezi 61 až 94 % (z přehledu byly vyňaty dvě základní školy vzdělávající zejména žáky se speciálními vzdělávacími potřebami a dále dvě naplněné základní školy, jedna soukromá stoprocentně naplněná, druhá naplněná z 96 %). Z toho ministerstvo usoudilo, že žádost není v souladu s výše (bod [14]) citovanou částí dlouhodobého záměru kraje, a stěžovatelčinu žádost zamítlo.

[46] Podkladem rozhodnutí bylo ministerstvu mimo jiné souhlasné stanovisko rady města Frýdku-Místku přijaté na schůzi rady dne 20. 9. 2016, v němž rada vyjádřila souhlas se zřízením stěžovatelčiny základní školy [podle § 147 odst. 1 písm. p) školského zákona]. Krajský úřad Moravskoslezského kraje naproti tomu vydal dne 22. 11. 2016 nedoporučující stanovisko [podle § 146 odst. 1 tohoto zákona]: podle něj nebylo dostatečně prokázáno, že je základní školy třeba. Popsaný způsob vzdělávání, který by měla nabízet stěžovatelčina škola, by měl být obecným cílem běžných základních škol zřizovaných obcí, charakteristika vzdělávací koncepce je podle krajského úřadu obecná a přidaná hodnota zřízení základní školy v lokalitě není v žádosti dostatečně vysvětlena. Krajský úřad uvedl přehled naplněnosti základních škol ve Frýdku-Místku za předchozí tři školní roky a uzavřel, že „*z hlediska dostatečných kapacit pro základní vzdělávání v dané lokalitě*“ není žádost v souladu s dlouhodobým záměrem kraje.

[47] Stěžovatelka svou žádost o zápis třikrát doplnila během března a začátku dubna 2017. K rozkladu pak přiložila změněné stanovisko Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 4. 4. 2017, v němž krajský úřad z doplněných dokladů vyhodnotil, že stěžovatelčina základní škola „*je alternativou ke vzdělávání v běžných základních školách*“.

Poukázal rovněž na to, že stěžovatelka deklarovala a doložila velký zájem zákonných zástupců dětí o zřízení základní školy ve Frýdku-Místku. Krajský úřad také upozornil na dopis města Frýdku-Místku ze dne 3. 4. 2017 podporující zápis školy. Město v něm uvedlo, že se v obci s rozšířenou působností trvale zvyšuje počet mladých rodin s dětmi. Představitelé města proto chtějí podpořit pestrou nabídku kvalitního vzdělávání dětí občanů města a jsou přesvědčeni, že zřízení školy je plně v souladu s koncepcí vzdělávání.

[48] Ministr zamítl stěžovatelčin rozklad ze stejného důvodu jako ministerstvo, tedy pro nesoulad žádosti s dlouhodobým vzdělávacím záměrem kraje z kapacitních důvodů. Podle něj se příslušná pasáž dlouhodobého záměru nezabývá principy a způsoby výuky (bod 69 rozhodnutí). Ministerstvu tedy nelze vyčítat, že se nezabývalo tím, jaký mají jednotlivé školy učební program a jak se to odráží na jejich naplněnosti, neboť všechny školy musejí dodržovat tentýž rámcový vzdělávací program. Reálně se od sebe mohou odlišovat až školním vzdělávacím programem, který však není neměnný a rodiče jej mohou ovlivňovat prostřednictvím školské rady. Předběžně projevený zájem rodičů je nepodstatný (bod 77 rozhodnutí). Zásady a cíle vzdělávání v § 2 odst. 1 školského zákona nemají vztah k žádosti o zápis základní školy do rejstříku škol a školských zařízení (bod 80 rozhodnutí). Změněné vyjádření krajského úřadu přiložené k rozkladu nemá na věc vliv (bod 88 rozhodnutí). Naplněnost kapacit stávajících škol nejlépe vypovídá o situaci v dané lokalitě, a tedy i o potřebě další základní školy. Formulace *„vznik nové základní školy jen výjimečně“* podporuje spíše restriktivní přístup k věci. Stanovisko rady města a vyjádření krajského úřadu nejsou pro ministerstvo závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu a ministerstvo je hodnotí individuálně a ve vzájemné souvislosti s dalšími podklady (bod 96 rozhodnutí).

3.2.2 *Dlouhodobý záměr kraje a kritérium kapacity stávajících škol*

[49] Městský soud závěry ministerstva a ministra potvrdil, NSS se s nimi však neztotožňuje.

[50] Správní orgány opírají nesoulad žádosti s dlouhodobým vzdělávacím záměrem kraje o jediný jeho bod, který připouští *„vznik nové základní školy jen výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě“*. Toto kritérium ztotožňují jen s kritériem kapacity a *„potřebu“* a *„aktuální podmínky“* hodnotí čistě kvantitativně.

[51] Tento výklad předně neodpovídá jazykovému znění citované pasáže. Ta je formulována obecně a poměrně pružně a dává velký prostor k tomu uvážit různé okolnosti věci. (Naproti tomu stejný dokument v kritériích rozvoje sítě mateřských škol výslovně uvádí: *„vznik nových mateřských škol nebo zvyšování kapacit mateřských škol pouze za předpokladu nedostatečných volných kapacit stávajících mateřských škol v dané lokalitě“*, na což opakovaně poukazovala stěžovatelka; či např. u základního uměleckého vzdělávání stanoví: *„vzhledem k dostatečným kapacitám základních uměleckých škol nebude podpořen zápis nové základní umělecké školy“*.) Již tedy samotný text nepodporuje čistě kvantitativní hledisko. Uvádí-li ministr, že citovaný bod se principy a způsoby výuky nezabývá (bod 68 napadeného rozhodnutí), NSS podotýká, že stejně tak se výslovně nezabývá ani zaplněností stávajících škol. Ani z toho, že v dlouhodobém záměru není zvýrazněna jako priorita potřeba vzniku základních škol s odlišným způsobem výuky či soukromých škol,

nelze činit žádné závěry (bod 29 napadeného rozsudku městského soudu), neboť zákonným důvodem pro zamítnutí je přímý rozpor s dlouhodobým záměrem, nikoli to, že v něm něco není zdůrazněno jako priorita.

[52] Citovaný bod v sobě kombinuje obdobu neurčitých právních pojmů (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2020, čj. 10 A 148/2018-65, bod 49), ovšem s tou výhradou, že dlouhodobé záměry nemají povahu sekundárního normativního právního aktu (bod 65 nálezu Pl. ÚS 34/17), ale jde o strategický dokument odborného a politického charakteru, v němž krajský úřad zpracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji (§ 9 odst. 2 školského zákona). Takto je ho třeba i číst, se zřetelem k jeho povaze, účelu a tvůrcům – tedy nikoli jako striktně normativní právní text, ale jako strategický dokument, kterým kraj v ústavních a zákonných mantinelech a mezích dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky utváří svou vlastní koncepci vzdělávací soustavy.

[53] Proto má mít při výkladu dlouhodobého záměru velký význam též stanovisko obce a kraje k žádosti, neboť právě kraj a obec, na jejichž území má škola působit, má o *„potřebách“* a *„aktuálních podmínkách“* v místě největší povědomí. Již z prvního nedoporučujícího stanoviska kraje je přitom zřejmé, že kraj sice bral za rozhodné rovněž kvantitativní kritérium, avšak současně hodnotil i jiné okolnosti: původně předložená charakteristika vzdělávací koncepce podle něj byla obecná a přidaná hodnota zřízení základní školy nebyla v žádosti dostatečně podložena. Ve změněném stanovisku vydaném poté, co stěžovatelka doplnila svou žádost, již krajský úřad vznik stěžovatelčiny školy podpořil. Rovněž město Frýdek-Místek o zřízení školy stálo.

[54] Ministr i městský soud mají pravdu v tom, že stanoviska obce a kraje nejsou závaznými stanovisky podle § 149 správního řádu a správní orgány jimi nejsou při rozhodování formálně vázány více než jinými podklady, které mají společně s nimi hodnotit podle své úvahy a ve vzájemné souvislosti. Závisí-li však neúspěch žádosti na tak pružně formulovaném kritériu, které závisí na zhodnocení aktuálních podmínek a potřeb v místě, musí mít pro jeho posouzení nezbytně stěžejní význam stanovisko obce a kraje, tedy subjektů nejlépe znalých poměrů v místě. Kraj je navíc tvůrcem dlouhodobého záměru kraje (ministerstvo zase zpracovává dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky podle § 9 odst. 2 školského zákona, nesoulad s ním však u stěžovatelčiny žádosti neshledalo). V této věci nakonec město i kraj stály o zřízení stěžovatelčiny školy a považovaly kritérium dlouhodobého záměru kraje za naplněné, na rozdíl od správních orgánů. NSS má za to, že správní orgány ani městský soud tento rozpor dostatečně nevysvětlily. Nepřesvědčivě se omezily jen na to, že stanovisko krajského úřadu není pro ministra závazné (bod 36 rozsudku městského soudu).

[55] Upínají-li se správní orgány čistě na kvantitativní kritérium a odmítají-li vzít vůbec v úvahu tvrzenou odlišnou vzdělávací koncepci, popírají tím nejen právo na alternativu ve vzdělávání v mezích zákonné úpravy, ale popírají, že vůbec nějaká alternativa může existovat. Výslovně říkají, že *„všechny školy jsou do značné míry stejné“*, neboť musejí dodržovat tentýž rámcový vzdělávací program a podle něj utvářet své vlastní školní vzdělávací programy (bod 63 rozhodnutí ministra, § 5 odst. 1 školského zákona), který mohou rodiče ovlivňovat prostřednictvím školské rady. Předně školní vzdělávací program vydává ředitel školy. Školská rada se sice vyjadřuje k jeho návrhu a následnému

uskutečňování, její hlas však není pro ředitele školy závazný [§ 5 odst. 3 a § 168 odst. 1 písm. a) školského zákona]. Především je ale přístup ministra mimo společenskou realitu a omezuje dostupnou možnost plurality vzdělávání, o niž má stát v mezích zákonů dbát. Úvaha, že není třeba se zabývat tvrzenou odlišnou vzdělávací koncepcí této školy, neboť se od těch ostatních vlastně tolik neliší, je navíc logicky chybná. První věta popírá druhou.

[56] NSS netvrdí, že ke kvantitativním kritériím nelze při rozhodování o zápisu nestátní školy do rejstříku vůbec přihlížet. Jde o důležitý aspekt, nelze pro něj však pominout ani ty ostatní. V této věci jsou podstatnými kvalitativními aspekty, které bylo třeba při posuzování věci vzít v úvahu, tvrzená **odlišná (alternativní) vzdělávací koncepce** oproti stávajícím školám, **podpora samosprávy** a rovněž doložený **zájem rodičů**.

[57] *Prostor* k tomu zabývat se i jinými než kvantitativními aspekty, tvrdí-li je stěžovatelka a jsou-li z okolností věci myslitelné, vyplývá z textu citovaného bodu dlouhodobého záměru kraje. *Povinnost* se jimi zabývat pak plyne už ze zásad a cílů vzdělávání školského zákona, zejména ze zásady ohledu na vzdělávací potřeby jednotlivce, zásady vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání [§ 2 odst. 1 písm. b) a c) školského zákona], k nimž je třeba přihlížet i při rozhodování o zápisu školy do školského rejstříku (body [39] a [41] výše). Hlavně ji však lze dovodit z čl. 33 odst. 3 Listiny a z mezinárodních úmluv, které NSS podrobněji rozebral (část 3.1 výše). Z nich plyne, že omezení stanovená v zákoně a v dlouhodobých záměrech, tedy i stěžovatelčino omezení v jejím úmyslu založit soukromou základní školu ve Frýdku-Místku, je třeba vykládat s respektem k právu rodičů na alternativu ve vzdělávání a v souladu s povinností státu, aby zajistil možnost plurality ve vzdělávání.

[58] Na to navazuje též ústavní požadavek, aby zákonná úprava a dlouhodobé záměry, natož jejich výklad, přímo či nepřímo plošně neznemožňovaly vznik (a fungování) nestátních škol. Ovšem právě k tomu by přístup správních orgánů vedl. Tím, že vznik nové soukromé školy navázaly čistě na zaplněnost stávajících státních škol (v hodnocené oblasti byla toho času jedna soukromá škola, kterou však ministerstvo pro stoprocentní naplněnost do statistiky nezahrnulo) a odmítly vzít v potaz cokoli jiného, paušálně vyloučily vznik další školy, jestliže by se nezměnily demografické podmínky v lokalitě. Tento přístup neodůvodněně nerovně dopadá na nestátní školy, které by chtěly doplnit stávající státní školy v místě. Do důsledku by to znamenalo, že pokud by se zásadně nezvýšil počet dětí v oblasti, další soukromé školy by zde jen proto nemohly vzniknout. (Dočasný charakter dlouhodobých záměrů na tento závěr nemá vliv.) Správní orgány současně popřely právo rodičů na alternativu ve vzdělávání tím, že o stěžovatelčině vzdělávací koncepci vůbec odmítly uvažovat jako o alternativě k těm stávajícím. NSS tím neříká, že ministerstvo je povinno zapsat do rejstříku každou takovou základní školu, jejíž systém výuky není v dané lokalitě zastoupen. Nemůže však tento aspekt při svém hodnocení zcela pominout.

[59] Městský soud stěžovatelce v bodě 38 rozsudku vytýká, že nevysvětlila, proč žádala o zápis základní školy do rejstříku právě se sídlem ve Frýdku-Místku. Stěžovatelka v kasační stížnosti poukázala na to, že je právnickou osobou zřízenou ve Frýdku-Místku a založenou právě za účelem zřízení školy; poznámka tedy směřovala spíše osobě zúčastněné na řízení, společnosti www.scio.cz. Stěžovatelka doložila jak zájem místní samosprávy, tak zájem rodičů. NSS si není jist, kam touto poznámkou městský soud

směřoval, zájem rodičů i místní samosprávy však považuje za dostatečně silný motiv k založení školy na určitém místě, jakkoli stěžovatelka žádný vysvětlovat nemusí. Pokud tím městský soud mířil k tomu, že osoba zúčastněná na řízení se může pokusit založit soukromou školu na jiném místě, míjí se s podstatou věci. V jejím středu totiž nestojí primárně zájem soukromé společnosti provozovat školu, ale zájem rodičů na dostupné alternativě.

[60] I na tom se ukazuje, jak moc je nedostačující zvolené kvantitativní hledisko poměřující kapacitu škol v okruhu do 8 km od místa plánované školy, neboť rodiče, kteří projevili zájem o vzdělávání dětí ve stěžovatelčině škole, současně projevili ochotu dojíždět s dětmi z okruhu mnohem širšího. Obec je ze zákona povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území a za tím účelem zřizuje základní školu nebo zajišťuje plnění povinné školní docházky v základní škole zřizované jinou obcí nebo svazkem obcí (§ 178 odst. 1 školského zákona). Zjednodušeně řečeno, děti by měly mít ze zákona zajištěno místo ve spádové státní škole. Jestliže by tedy mělo zřízení nové nestátní školy záležet jen na kapacitách stávajících škol v blízkém okolí, v důsledku by to mohlo vést k tomu, že správní orgány nepovolí zřídit novou nestátní školu nikdy, neboť kapacity těch státních musejí být vždy dostatečné. To je jistě v rozporu s čl. 33 odst. 3 Listiny, neboť to plošně brání vzniku nestátních škol.

3.2.3 *Reakce na dosavadní judikaturu správních soudů*

[61] Čtrnáctý senát městského soudu rozhodující v této věci se ve svém rozsudku vymezuje proti rozsudku desátého senátu městského soudu ze dne 13. 5. 2020, čj. 10 A 148/2018-65. Desátý senát v něm přezkoumával žalobu stejné účastnice řízení (nyní stěžovatelky) proti rozhodnutí ministra ve věci zápisu základní školy do školského rejstříku pro pozdější školní rok než v této věci, a to na podkladě totožného bodu dlouhodobého záměru Moravskoslezského kraje z roku 2016. Desátý senát vyložil, že výklad podmínky dlouhodobého záměru nemůže ministerstvo omezit jen na kapacitní důvody. NSS se ztotožňuje s obecnými závěry desátého senátu městského soudu.

[62] Čtrnáctý senát městského soudu poukazuje v napadeném rozsudku také na rozsudek NSS ze dne 27. 2. 2020, čj. 2 As 69/2019-40, a jemu předcházející zamítavý rozsudek jedenáctého senátu Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2019, čj. 11 A 158/2018-36, který obstál v kasačním přezkumu. Věc se týkala žádosti o zápis nové církevní školy ve Frýdku-Místku, kterou školské orgány posoudily podle totožného bodu kapitoly 2.2.2 dlouhodobého záměru Moravskoslezského kraje z roku 2016. Závěry NSS přijaté v této věci nejsou protichůdné s těmi, k nimž dospěl druhý senát. Druhý senát v něm výslovně neuvedl (natož aby blíže rozebíral) tezi, podle níž mohou školské orgány nezapsat školu výlučně z kapacitních důvodů. S ohledem na konkrétní okolnosti jen podotkl, že „*úprava kapacit těžko může být podmíněna* ***názorem*** *nového zřizovatele, že jím provozovaná škola bude poskytovat kvalitnější výuku než školy stávající*“ a že „*názory stěžovatelky, že stávající školy v regionu poskytují vzdělávání způsobem neodpovídajícím současným požadavkům na kvalitu vzdělávání, je nepodložený*“ (bod 22 rozsudku 2 As 69/2019). Vyjádřil se též k tomu, že vyučovat náboženství mohou i jiné než církevní školy (bod 23). Jedenáctý senát městského soudu v rozsudku přezkoumávaném druhým senátem NSS sice žalobu zamítl, ale současně shledal, že

> „obecnost Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016 otvírá prostor pro konkrétní a přiléhající posouzení jednotlivých návrhů o rozšíření nabídky vzdělávání, právě s ohledem na možnou variabilitu formy a způsobu nabízeného vzdělávání, a aktuální podmínky v posuzované lokalitě. Hlediskem potřebnosti vzniku nové školy jistě může být i (ne)dostatečnost stávající kapacity. Pokud toto hledisko bylo správními orgány vzato za zásadní při posuzování souladu žádosti žalobce s Dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016, nelze tento postup správních orgánů považovat za nezákonný. Pokud však žalobce ve správním řízení předkládal i další hlediska, která měla být při posuzování souladu žádosti žalobce s předmětným dlouhodobým záměrem zohledněna a která byla dle jeho náhledu s to „korigovat" hledisko dostatečnosti stávající kapacity v základních školách v dané lokalitě, byly správní orgány povinny se těmito námitkami žalobce zabývat" (bod 48 rozsudku městského soudu 11 A 158/2018).

Správní soudy v tehdejší a v nynější věci tedy berou za svá stejná východiska, jen ve skutkově různých situacích dospívají k různým výrokům. Je třeba zdůraznit i to, že procesní úspěch či neúspěch v konkrétní při před správním soudem se často neodvíjí (jen) od toho, zda žalovaný správní orgán pochybil, ale také od toho, nakolik se účastníku podaří předložit soudu přesvědčivé argumenty. V nynější věci stěžovatelka uplatnila propracované námitky; oproti tomu pak stála spíše nevýstižná argumentace ministerstva a ministra, která poněkud míjela podstatu sporu.

[63] Ve dvou pozdějších rozsudcích ze dne 18. 11. 2020, čj. 4 As 139/2020-40, a ze dne 20. 8. 2021, čj. 2 As 208/2020-31, obou ve věci soukromé *Základní školy EDUCAnet Brno, s. r. o.,* která měla vzniknout v Brně, NSS rovněž potvrdil zamítnutí zápisu do rejstříku škol z kapacitních důvodů a shledal, že

> „nelze **bez dalšího** s odkazem na odlišnosti vzdělávacích systémů dospět k závěru, že tyto způsoby vzdělávání jsou zcela jiné a systém veřejného školství se tak v žádném případě nemůže školství soukromému rovnat, či že by nebylo možné analyzovat volné kapacity na školách veřejných v souvislosti s žádostí stěžovatelky o zápis školy soukromé do příslušného rejstříku" (bod 30 rozsudku 4 As 139/2020).

Soud zde dospěl ke svým závěrům na podkladě konkrétních skutkových okolností věci (mimo jiné dlouhodobý záměr Jihomoravského kraje kladl výslovně na kapacity stávajících škol větší důraz) a tyto závěry neformuloval nijak obecně a kategoricky tak, aby předurčovaly jeho rozhodnutí i v této věci.

3.2.4 *Složení rozkladové komise*

[64] Pro úplnost se soud vyjádří i k námitce týkající se nesprávného složení rozkladové komise. Komise může podle § 152 odst. 3 správního řádu jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a většina přítomných členů musejí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu. Městský soud vyhodnotil, že toto pravidlo sice nebylo splněno, nemá to však za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatelka s tím nesouhlasí. NSS ve správním spisu ověřil, že zasedání rozkladové komise konaného dne 10. 5. 2017 se účastnili tři interní členové a celkem pět externích členů, nikoli tři externí a tři interní (z čehož vycházela stěžovatelka i městský soud). Oba zřejmě přehlédly, že zápis ze zasedání je oboustranný. Komise tedy byla řádně složena.

4. Závěr a náklady řízení

[65] Soud tedy shrnuje svou argumentaci: ministerstvo a ministr nemohli odepřít soukromé základní škole zápis do rejstříku škol a školských zařízení **jen proto**, že kapacity stávajících státních škol v okruhu cca 8 km od místa vzniku zamýšlené školy jsou dostatečné. Tento výklad jednak neodpovídá znění dlouhodobého záměru kraje, jednak je v rozporu s čl. 33 odst. 3 Listiny a čl. 2 prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod. Ministerstvo a ministr měli při svém rozhodování vzít v úvahu také tvrzenou odlišnou (alternativní) vzdělávací koncepci stěžovatelčiny školy oproti stávajícím školám, podporu samosprávy a velký zájem rodičů na vzniku školy. Tím soud neříká, že museli žádosti nezbytně vyhovět, ovšem ani se nemohli odmítnout zabývat uvedenými kvalitativními faktory.

[66] Protože všechny dosavadní orgány zaujaly názor, který při kasačním přezkumu neobstál, zrušil NSS jak napadený rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy. Ministr je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše.

[67] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí je NSS povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 60 a § 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a NSS rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci, který přísluší stěžovatelce.

[68] Stěžovatelka tak obdrží celkovou náhradu nákladů řízení ve výši **20 342 Kč** tvořenou těmito částkami:

- soudními poplatky ve výši **8 000 Kč** za (3 000 Kč za žalobu, 5 000 Kč za kasační stížnost);
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o žalobě, tj. za dva úkony právní služby – převzetí věci a žalobu. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátního tarifu) činí 2 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Ke každému úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy odměna v řízení o žalobě činí 6 800 Kč. Protože je advokát plátcem DPH, jeho odměna se zvyšuje o 21 % z této částky, tedy o 1 428, na částku **8 228 Kč**;
- odměnou advokátovi za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. za jeden úkon právní služby – kasační stížnost. Odměna činí 3 100 Kč., náhrada hotových výdajů činí 300 Kč, dohromady 3 400 Kč. Po připočtení DPH ve výši 714 Kč činí odměna **4 114 Kč**.

NSS naopak stěžovatelce neuznal uplatněný náklad spočívající v odměně advokátovi za žádost o přednostní projednání a rozhodnutí věci v řízení o žalobě, neboť nejde o úkon právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu. Zejména se nejedná o písemné podání nebo návrh *ve věci samé* [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu].

[69] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů, protože v řízení neplnila povinnost uloženou soudem.

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

V Brně dne 7. prosince 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu