



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Apoštolská církev**, se sídlem Polní 1105/15, Český Těšín, doručovací adresa Apoštolská církev, sbor Frýdek-Místek, Pekařská 649, Frýdek-Místek, zast. JUDr. Monikou Čírtkovou, advokátkou se sídlem Politických vězňů 44, Kolín, proti žalovanému: **Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 17. 4. 2018, č. j. MSMT-30052/2017-4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2019, č. j. 11 A 158/2018 – 36,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě žalobkyně jako stěžovatelka napadá shora označený rozsudek městského soudu, jímž byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 17. 4. 2018, č. j. MSMT-30052/2017-4 (městský soud v rozsudku označil nepřesně), kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 17. 8. 2017, č. j. MSMT-36900/2016-14, o zamítnutí žádosti o zápis základní školy s nejvyšším počtem 180 žáků a školní družiny s nejvyšším počtem 90 žáků, jejichž činnost měla vykonávat Křesťanská základní škola ve Frýdku-Místku, se sídlem Pekařská 649, 738 01 Frýdek-Místek, do rejstříku škol a školských zařízení.

[2] Stěžovatelka podala žádost o zápis této základní školy do rejstříku základních škol u Krajského úřadu Moravskoslezského kraje dne 29. 9. 2016 a připojila kladné stanovisko Magistrátu města Frýdek-Místek, životopisy a doklady k personálnímu zajištění, přehled

rámcového majetkového zajištění a financování školy, jmenovací dekrety členů rady školské právnické osoby, zřizovací listinu školské právnické osoby, schválenou vzdělávací koncepcí a program etické výchovy. Krajský úřad žádost postoupil ministerstvu dne 30. 11. 2016 s vyhodnocením školské sítě v místě včetně stávajících čtyř církevních škol na území kraje a se závěrem, že není dána aktuální potřeba další školy, a proto její zapsání do rejstříku nedoporučuje. Stěžovatelka pak v přerušném řízení ministerstvu doplnila důvody své žádosti a připojila další doklady včetně nového vyjádření krajskému úřadu, že s ohledem na zájem ze strany rodičů nemá námitek proti zápisu školy do rejstříku. Žádost byla rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. j. MSMT-36900/2016-14 zamítnuta podle § 143 odst. 2 a § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním a vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) (dále jen „školský zákon“). Ministerstvo vycházelo z dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky 2015 - 2020, jehož cílem je zajištění kapacit populačních ročníků v rámci spádového obvodu každé základní školy. Uvedlo přehled všech škol a jejich kapacity v daném území se závěrem, že včetně lokalit do 8 km od školy navrhovatele je kapacita škol naplněna na 61 - 94 %. V potaz byl vzat i předpokládaný vývoj věkové kategorie žáků základních škol. Za nezávazné bylo označeno souhlasné stanovisko obce a za nerozhodné změněné stanovisko krajského úřadu. Pro nedostatek potřeby dalších vzdělávacích zařízení v místě byla žádost zamítnuta. Stěžovatelkou podaný rozklad ministr zamítl opět s poukazem na to, že v daném místě není potřebná nová základní škola. Připomněl i možnost výuky náboženství na stávajících školách. Dlouhodobý záměr pak označil za odpovídající § 9 odst. 3 školského zákona a vyhláše č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv. Rozhodnutí nepovažoval ani za rozporné se zákonem č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností.

II. Řízení před městským soudem

[3] Městský soud v napadeném rozsudku vycházel z právní úpravy a rovněž z dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje, konkrétně z jeho bodu 2.2.2, podle něhož ke vzniku nové školy má dojít pouze výjimečně, na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky v dané lokalitě. Vyjádřil názor, že poskytování školských služeb je veřejnou službou dlouhodobého charakteru, za niž stát nese určitou odpovědnost. Orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, musí posoudit soulad s dlouhodobými záměry České republiky a příslušného kraje, přičemž bere v úvahu demografický vývoj a vývoj na trhu práce. Stejně tak posuzuje předpoklady pro řádnou činnost školy po stránce personální, materiální a finanční a zkoumá také pravdivost údajů uvedených v žádosti. Městský soud označil závěry správních orgánů za souladné s dlouhodobými záměry, zejména proto, že kapacity základních škol jsou v republikovém měřítku dostačující, stejně tak jako v Moravskoslezském kraji. Za nepodstatný považoval městský soud senátorský návrh na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, neboť jak správní orgány, tak i soudy jsou vázány platnou právní úpravou. K závaznosti školského zákona bez ohledu na zřizovatele školy poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2011, č. j. 1 As 53/2011 – 109 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Kasační stížnost

[4] Stěžovatelka kasační stížností vytýká městskému soudu nesprávný právní názor ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a vady řízení ve smyslu písm. b) téhož ustanovení.

pokračování

[5] Nesprávné právní posouzení shledává ve významu, který městský soud přiznal dlouhodobému záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje. Jeho požadavek na výjimečnost zápisu nové základní školy do rejstříku školských zařízení považuje za neurčitý a rozporný s kogentními ustanoveními zákona; to totiž v podstatě vylučuje vznik nové školy. Stěžovatelka prokázala zájem na vzniku školy jednak ze strany rodičů, jednak souhlasnými stanovisky místních orgánů na úrovni města i kraje. Pokud jde o místní podmínky, není v dané lokalitě jiná škola nabízející vzdělání v duchu křesťanských hodnot. Kapacita stávajících škol byla určena v minulosti a neodráží současné nároky na vzdělávací proces. Postup správních orgánů považuje za projev libovůle opomíjející potřeby obyvatel daného regionu. Stěžovatelka pak považuje za nedostatečné vypořádání žaloby městským soudem, zejména pokud jde o body III., V., VI. a IX. žaloby. Podotýká, že městský soud pouze převzal názory správních orgánů. Rozhodování o vzniku nové školy nelze redukovat jen na kapacitní hledisko. Proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.

Vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný považuje rozsudek městského soudu za přezkoumatelný, zákonný a reagující na všechny žalobní námitky. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Žalovaný trvá na tom, že záměr stěžovatelky je v rozporu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016. Nebyla prokázána potřeba nové školy a stanoviska místních orgánů nejsou pro rozhodnutí závazná. Republikový i krajské záměry vzdělávání nerozlišují mezi zřizovateli škol, a proto právní povaha zřizovatele ani charakter výuky nehrají roli. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Replika stěžovatelky

[7] Stěžovatelka replikovala, že považuje za porušené ustanovení § 148 odst. 3 školského zákona a je názoru, že zákonné požadavky splnila. Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje považuje za koncepční dokument, který by neměl určovat, které školy lze povolit. V tom záměr považuje za rozporný se zákonem.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

IV.1. Podmínky projednání kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[9] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

IV.2. Posouzení důvodnosti kasačních námitek

[10] Stěžovatelka podřadila své kasační námitky kasačním důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Navíc městskému soudu vytýká nevypořádání žalobních námitek, což spadá pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[11] Předně je třeba posoudit důvodnost námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť zpravidla jen u přezkoumatelného rozsudku lze posoudit důvodnost dalších kasačních námitek. Za důvod nepřezkoumatelnosti je třeba považovat i opomenutí vypořádání žalobních bodů, pokud je v nich obsažena argumentace, která má význam pro rozhodnutí o žalobě. Stěžovatelka nepřezkoumatelnost spatřuje v nedostatečném vypořádání žalobních bodů III., V., VI. a IX. Z porovnání obsahu těchto žalobních námitek a odůvodnění rozsudku městského soudu plyne následující:

[12] V části III. žaloby stěžovatelka napadá skutečnost, že ministerstvo přistupuje k žádostem restriktivně, což nevyplývá z žádného právního předpisu, naopak z čl. 16 Listiny základních práv a svobod plyne možnost omezení jen na základě právního předpisu. K tomu městský soud odkázal na dlouhodobé záměry, podle nichž je povoleno nové školy spíše výjimečně; to lze považovat za reakci na danou žalobní námitku.

[13] V části V. žaloby stěžovatelka namítala, že dostatek vyučovací kapacity neznamená dostatečnou nabídku vzdělávání, neboť je rozhodná i kvalita a pestrost nabídky. Dostatek škol veřejných zřizovatelů by tak mohl vyloučit školy neveřejných zřizovatelů přesto, že nabízí odlišný způsob vzdělávání. Kapacitu veřejných škol lze přitom snížit ve prospěch neveřejných zřizovatelů, což může přinést úsporu veřejných prostředků. Kromě toho dlouhodobý záměr předpokládá i úpravu kapacity. Za odpovídající argumentaci městského soudu k této žalobní námitce lze považovat citaci z rozsudku tohoto soudu č. j. 1 As 53/2011 - 79 o jednotné úpravě poskytování vzdělávání plynoucí z §§ 146-148 školského zákona.

[14] V části VI. žaloby stěžovatelka namítla, že kapacita škol byla stanovena v minulosti, kdy byly na výuku kladeny nižší nároky, např. co do počtu žáků ve třídě, existenci specializovaných učeben, laboratoří, potřeby inkluze. Žalovaný rovněž nebral v úvahu školy, jejichž kapacita je naplněná. Městský soud v odst. 58 rozsudku pojednal o tom, že charakter vzdělávání ve vztahu k zákonným kritériím rozpracovaným v dlouhodobých záměrech postrádá význam, neboť požadavky na dodržování shodného rámcového vzdělávacího programu podle § 5 školského zákona se týkají všech školských zařízení.

[15] V části IX. žaloby stěžovatelka zmiňuje rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2016, č. j. 10 A 15/2016 – 42, s tím, že na něj poukazuje žalovaný přesto, že tímto rozsudkem bylo jeho rozhodnutí v obdobné věci zrušeno. Cituje z něho zejména nevypořádání se s námitkou upřednostnění naplnění kapacity před vhodností výuky v menším počtu žáků s ohledem na efektivitu výuky jazyků, nevypořádání se s námitkou bránění rozvoji alternativních forem vzdělávání, a s námitkou požadavku rodičů na určitý způsob vzdělávání. Tyto námitky stěžovatelka rovněž uplatnila v žalobě vůči rozhodnutí žalovaného. Odpověď na tuto žalobní námitku lze spatřovat jen v popření významu stanovisek místních či krajských orgánů a dále ve znění odst. 58 a 59 napadeného rozsudku. Je ovšem pravdou, že se městský soud výslovně nevyjádřil k odkazu na svůj předchozí rozsudek sp. zn. 10 A 15/2016, jímž bylo jiné rozhodnutí žalovaného zrušeno jako nepřezkoumatelné. Jedná se o pochybení městského soudu, neboť zásadou soudního rozhodování je, aby v obdobných věcech bylo rozhodováno obdobně. Bylo na městském soudu, pokud se od předchozího rozsudku odchýlil, aby výslovně uvedl, že se o obdobné věci nejedná a co jej k takovému závěru vede. Namísto toho se městský soud pouze obecně vyjádřil, že v nyní posuzovaném případě žalovaný rozhodoval na základě dostatečně zjištěného skutečného stavu věci, respektoval zákonný procesní postup a jeho rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. Nedostatečné vypořádání se s prejudikaturou téhož soudu však může být důvodem pro zrušení napadeného rozsudku jen tehdy, pokud by toto opomenutí mohlo vést k jinému výroku rozsudku. Nejvyšší správní soud z citace stěžovatelkou označeného rozsudku shledává, že důvodem ke zrušení rozhodnutí žalovaného měl být nedostatek skutkových zjištění a posouzení konkrétních námitek a upřednostnění dlouhodobého

pokračování

záměru žalovaným. Konkrétní skutková zjištění v tamní věci lze těžko v tomto kasačním řízení posoudit. Pokud jde o význam dlouhodobého záměru pro řízení o zápis školy do rejstříku, byl v mezidobí posouzen Ústavním soudem, jak bude dále podrobněji uvedeno. Na tomto místě však je třeba konstatovat, že pochybení městského soudu ve vztahu k nevypořádání se s jeho předchozím rozsudkem sp. zn. 10 A 15/2016 by nemělo za následek nesprávné věcné rozhodnutí.

[16] Vypořádání se s ostatními žalobními námitkami v napadeném rozsudku považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné. Pokud jde o rozsah argumentace městského soudu, je třeba vycházet z ustálené judikatury, podle níž povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Van de Hurk v. Nizozemí*). Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 - 13), zpravidla proto postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, je akceptovatelná i odpověď implicitní (srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu - usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, usnesení ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 515/09, [dostupné, stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>]), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Podle Ústavního soudu „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). K tomu lze jen dodat, že nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá, pokud se krajský/městský soud přikloní k argumentaci správního orgánu, považuje-li ji za správnou; navíc v daném případě odůvodnění napadeného rozsudku nestojí pouze na potvrzení správnosti důvodů žalovaného, ale obsahuje i vlastní argumentaci soudu.

[17] Nejvyšší správní soud neshledal v napadeném rozsudku ani jiné pochybení, pro něž by měl tento rozsudek zrušit pro nepřezkoumatelnost. Názor stěžovatelky na nedostatečné vyjádření k žalobním námitkám spočívá spíše v nesouhlasu s tím, že jim nebyla přiznána relevance vedoucí ke zrušení rozhodnutí žalovaného. Pohledem kasačních námitek není rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a Nejvyšší správní soud sám neshledal důvod nepřezkoumatelnosti, k němuž by byl povinen přihlídnout z moci úřední (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Pokud jde o správnost posouzení právní otázky soudem, je třeba vycházet z rozhodné právní úpravy. Žalovaný vede rejstřík škol a školských zařízení podle § 143 odst. 2 školského

zákona, přičemž v něm vede údaje o školách a školských zařízeních jak zřízených ministerstvem, tak i registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění (...). Žádost o zápis školy se posuzuje podle § 148 odst. 1 školského zákona a rozhoduje o ní orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení. Důvody pro zamítnutí žádosti jsou uvedeny v odst. 2, 3 a 4 téhož ustanovení. V daném případě žalovaný shledal důvod, pro který nelze žádosti vyhovět, v § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, podle něhož se žádost po posouzení zamítne, pokud není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje.

[19] V době rozhodování městského soudu dosud nebylo Ústavním soudem rozhodnuto o návrhu skupiny senátorů na zrušení tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že nálezem ze dne 9. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 34/17, byl návrh zamítnut. Tento náleze je významný i pro toto kasační řízení. Návrh na zrušení citovaného ustanovení totiž stál na podobné argumentaci jako žaloba a kasační stížnost v dané věci. Navrhovatelé poukazovali na to, že jak celostátní, tak krajský dlouhodobý záměr znemožňují vznik nových škol, a to pouze z kapacitních důvodů, a neumožňují posouzení jiných kritérií, jako je kvalita vzdělávání, koncepce školy, poskytnutí alternativ apod. Ústavní soud poukázal na skutečnost, že právo na vzdělávání obsažené v čl. 33 Listiny patří mezi sociální práva, tedy mezi práva, jichž je možno se domáhat pouze v mezích zákonů (čl. 41 odst. 1 Listiny), a to tak, aby byl zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. Při přezkumu se proto nepoužívá test proporcionality, ale test rozumnosti (racionality). Ústavní soud postupoval podle jeho čtyř kritérií, která vymezil v odst. 43 (1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva, 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, 4. zda užitý zákonný prostředek je rozumný/racionální). Dospěl k následujícím závěrům:

[20] Přesto, že návrh na zrušení předmětného ustanovení školského zákona byl podán ve prospěch vzniku soukromých škol, zdůraznil Ústavní soud, že se napadené ustanovení vztahuje na všechny školy a školská zařízení, bez ohledu na jejich veřejnoprávní či soukromoprávní povahu. Je povinností státu vytvořit adekvátní systém vzdělávacích institucí zajišťujících každému efektivní přístup ke vzdělávání. Tato jeho povinnost se odráží v jeho výsadním postavení při určování institucionální struktury vzdělávací soustavy. Napadené ustanovení předpokládající soulad s celostátním dlouhodobým záměrem a relevantním krajským dlouhodobým záměrem neznemožňuje plošně vznik nestátních škol, je-li aplikován shodně na školy státní i nestátní. Sleduje legitimní cíl a není svévolným zásadním snížením standardu základních práv. Prostřednictvím dlouhodobých záměrů se realizuje politická koncepce práva na vzdělávání. Ústavní soud nakonec konstatoval, že daný postup, byť není jediným možným či nejlepším, je racionálním prostředkem zajištění vzdělávací soustavy. Podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s dlouhodobými záměry zajišťuje právo na vzdělávání podle vzdělávací politiky formulované, v rámci ústavních mantinelů, v dlouhodobých záměrech. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z této stručné rekapitulace nálezu (blíže jeho odst. 43 – 60), je zřejmá i odpověď na kasační námitky směřující proti významu, který je přikládán dlouhodobým záměrům při rozhodování.

[21] Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 dále zabýval otázkou omezení vzniku nestátních škol z kapacitních důvodů a uzavřel, že jde o legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy, jehož důsledkem není zánik nestátních škol (blíže odst. 62 nálezu). Stejně tak Ústavní soud neshledal porušení čl. 4. odst. 2 Listiny, přesto, že se jedná o určité omezení, které neplyne přímo ze zákona, ale z podzákonného předpisu, který je konkretizací úpravy provedené v základních rysech zákonem (odst. 64, 65 nálezu). Dlouhodobé záměry označil za strategické plány, které na úrovni celostátní i krajské představují svým obsahem strategické plány střednědobé a dlouhodobé koncepce rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy, přičemž kombinují odbornou i politickou stránku (zde Ústavní soud odkázal na rozsudek Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 312/2017 - 34). Ústavní soud závaznost dlouhodobých plánů dále dovodil ze samotné podstaty § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, z § 9 školského zákona, z procesních pravidel jejich vzniku a obsahu a z vytyčení základních zásad vzdělávacích potřeb v § 2 odst. 2 školského zákona. Aktuálnost a reflexe změn a nových požadavků na vzdělávání pak zajišťuje časové omezení dlouhodobých záměrů. Vyloučil, že by existence dlouhodobých záměrů porušovala princip dělby moci. Ústavní soud pak zdůraznil i soulad právní úpravy s mezinárodními závazky a judikaturou ESLP (blíže odst. 63 - 74 nálezu).

[22] Jak výše uvedeno, vyplývá z nálezu odpověď na většinu kasačních námitek, a to i těch, které směřují proti odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Jestliže tedy plénum Ústavního soudu akceptovalo ústavnost § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona a současně akceptovalo i zákonnost jím vytyčeného kritéria, ač není stanoveno přímo zákonem, zbývá k posouzení Nejvyššího správního soudu, zda bylo toto kritérium respektováno. Je jím soulad s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje. V daném případě bylo rozhodnutí opřeno zejména o dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Moravskoslezského kraje 2016 (dostupný na <https://www.msk.cz/cz/skolstvi/dlouhodobé-zamery-40555/>). Předně je třeba konstatovat, že dlouhodobý záměr odpovídá požadavkům stanoveným v § 9 odst. 3 školského zákona i vyhlášky č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv; obsahuje analýzu vzdělávací soustavy v kraji a stanovuje na základě předpokládaného demografického vývoje, vývoje na trhu práce a záměrů dalšího rozvoje kraje zejména cíle a úkoly pro jednotlivé oblasti vzdělávání, strukturu vzdělávací nabídky, především strukturu oborů vzdělání, druhů, popřípadě typů škol a školských zařízení a jejich kapacitu a návrh na financování vzdělávání a školských služeb v kraji. V čl. 2.2.2., který vychází z údajů o vývoji celkového počtu žáků základních škol a z počtu stávajících základních škol, je konstatováno, že vznik nové školy bude povolen jen výjimečně na základě prokázané potřeby a s ohledem na aktuální podmínky. Toto kritérium působí vůči veškerým školám bez ohledu na jejich zřizovatele a nelze je považovat za diskriminující vůči církevním školám; ostatně stěžovatelka ani netvrdí, že by v téže době byla povolena v daném území jiná škola. Pokud jde o toto kritérium, shledal je Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ústavně konformním. Je pravdou, že daný dlouhodobý záměr v témže článku počítá s úpravou kapacit stávajících základních škol, ovšem opět je to jen za podmínky aktuální potřeby. Stěžovatelce nelze přisvědčit, že je dlouhodobý záměr zastaralý, podle § 9 odst. 4 školského zákona se dlouhodobé záměry vyhodnocují jednou za čtyři roky a v daném případě také předchozí dlouhodobý záměr Moravskoslezského kraje je z roku 2012. Školský zákon také v § 10 předpokládá každoroční zpracování výročních zpráv o stavu a rozvoji vzdělávací soustavy v kraji, které podle § 4 vyhl. č. 15/2005 Sb. obsahují její hodnocení bez ohledu na zřizovatele a hodnocení naplnění dlouhodobého záměru v kraji. Pro úpravu kapacity základních škol v době účinnosti dlouhodobého plánu by bylo třeba shledat a konkretizovat změnu aktuální potřeby, která musí být podložena konkrétními poznatky, jejichž zdrojem mohou být jak uvedené výroční zprávy, tak i poznatky z činnosti České školní inspekce (§ 174 školského zákona), či jiné poznatky včetně podnětů či stížností občanů. Úprava kapacit těžko může být podmíněna názorem nového zřizovatele, že jím provozovaná škola bude poskytovat kvalitnější výuku než školy stávající. Přitom nelze přehlížet, že taková úprava kapacit by nemusela být přijatelná pro jiný okruh příjemců této veřejné služby, což je třeba rovněž vážít. Názory stěžovatelky, že stávající školy v regionu poskytují vzdělávání způsobem neodpovídajícím současným požadavkům na kvalitu vzdělávání, je nepodložený. Není ani úkolem soudů, aby v rozsudku prezentovaly vlastní názory na systém vzdělávání, pokud odpovídá zákonu a Ústavní soud jej shledal ústavně konformním.

[23] Vzdělávání je podle § 2 odst. 3 školského zákona veřejnou službou a musí jako celek naplňovat zásady stanovené v odst. 1 téhož ustanovení, mezi něž patří mj. zásada rovného

přístupu ke vzdělávání, zásada vzájemné úcty a respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání, zásada zdokonalování procesu vzdělávání na základě výsledků dosažených ve vědě, výzkumu a vývoji a co nejširšího uplatňování účinných moderních pedagogických přístupů a metod. Stejně tak musí veškeré vzdělávání plnit cíle plynoucí z odst. 2 téhož ustanovení, mezi něž patří např. i rozvoj osobnosti člověka a jeho vybavení poznávacími a sociálními způsobilostmi, mravními a duchovními hodnotami pro osobní a občanský život, výkon povolání nebo pracovní činnosti, pochopení a uplatňování zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost, pochopení a uplatňování principu rovnosti žen a mužů ve společnosti, utváření vědomí národní a státní příslušnosti a respektu k etnické, národnostní, kulturní, jazykové a náboženské identitě každého atd. Zásady a cíle, které stěžovatelka přisuzuje jí plánovanému vzdělávání, tedy mají být naplněny všemi školami. Stěžovatelka jako církevní subjekt má pochopitelně i zájem na vzdělávání v náboženství (jak sama uvádí „v duchu křesťanských hodnot“), ale ani to není výsadou církví zřizovaných škol, neboť podle 15 školského zákona upravujícího výuku náboženství tuto mohou poskytovat nejen církevní školy (odst. 1), ale i školy zřizované státem či jiným zřizovatelem za podmínek stanovených v odst. 2, a to způsobem uvedeným v odst. 3. Nezapsání školy, již minula stěžovatelka zřídít, do rejstříku, proto nelze považovat za porušení práva svobodně projevit své náboženství mj. i vyučováním a není tak porušením čl. 16 Listiny.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

[24] Městský soud se tedy dostatečně a v souladu se zákonem i předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu vypořádal se stěžovatelčinou žalobou. Jím provedené posouzení právní otázky je v souladu se zákonem, přičemž ústavní konformita rozhodných ustanovení byla potvrzena výše citovaným nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/17.

[25] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil žádné u uplatněných kasačních námitek, proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věta druhá zamítl jako nedůvodnou.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly s tímto kasačním řízením žádné náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost; proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 27. února 2020

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu