

Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **518485597**
Došlé číslo:
Stručný popis: **Návrh na zrušení zákona - Skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky**
Datum doručení: **06.11.2017 19:47:03**
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**
Způsob vyřízení:

Odesílatel
Název firmy/organizace: **Korbel František, Mgr.,Ph.D., advokát**
Příjmení: **Korbel**
Jméno: **František**
IČ: **68540141**
Ulice: **Na Florenci 2116/15**
Město: **Praha 1**
PSČ: **11000**
Země: **CZ**
Datum narození: **29.02.1976**
Místo narození: **Tábor**

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 - 11 - 2017 4
1+M+PM krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	_____

ID datové schránky: **rvz2hb3**
ID datové zprávy: **518485597**
K rukám:
Do vlastních rukou: **Ne**
Povoleno doručení fikcí: **Ano**
Zmocnění - zákon:
Zmocnění - rok:
Zmocnění - paragraf:
Zmocnění - odstavec:
Zmocnění - písmeno:
Spisová značka odesílatele:
Číslo jednací odesílatele:
OJ odesílatele:
Číslo OJ odesílatele:
Přijal: **Barbara Raczova**
Podpis:

**Je předchází**

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno 2

nepředchází

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 - 11 - 2017 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

V Praze dne 6. listopadu 2017

Navrhovatelé:

Skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky

1. *Lumír Aschenbrenner*
2. *František Bradáč*
3. *Jiří Burian*
4. *Michael Canov*
5. *Daniela Filipiová*
6. *Zdeňka Hamousová*
7. *Petr Holeček*
8. *Václav Chaloupek*
9. *Šárka Jelínková*
10. *Tomáš Jirsa*
11. *Zdeněk Linhart*
12. *Zdeněk Nytra*
13. *Jiří Oberfalzer*
14. *Zdeněk Papoušek*
15. *Jiří Růžička*
16. *Leopold Sulovský*
17. *Jiří Šesták*
18. *Ivo Valenta*

Nepředchází

Zastoupení:

Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D.
advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1 - Nové Město,
ev. č. ČAK 10307, datová schránka ID rvz2hb3, společněkem Havel, Holásek
& Partners, s.r.o., advokátní kancelář, zmocnění v podpisové listině přiloženo

Účastníci:

1. Poslanecká sněmovna PČR, Sněmovní 4, 118 26 Praha
2. Senát PČR, Valdštejnské náměstí 4, 118 01 Praha

**Návrh na zrušení § 148 odst. 3 písm. a)
zákonu č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním,
středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání
(školský zákon)**

I. Úvod

1. **Navrhuje se zrušení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona pro rozpor s Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod.**
 - [1] Navrhovatelé tímto na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy (č. 1/1993 Sb.) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona o ústavním soudu (č. 182/1993 Sb.) podávají Ústavnímu soudu návrh na zrušení **§ 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb.**, o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).
 - [2] Toto ustanovení zní: „*Orgán, 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.*“
 - [3] Orgánem, který rozhoduje o zápisu škol do školského rejstříku (tedy který v jejich případě "vede rejstřík škol a školských zařízení"), je v souladu s § 143 odst. 2 školského zákona Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy (dále jen "MŠMT").
 - [4] Navrhovatelé spatřují v napadeném ustanovení neústavní zásah do jádra práva zakládat soukromé školy, které je zakotveno v čl. 33 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.; dále jen "Listina"), a rovněž rozpor s výhradou zákona, pro úpravu podmínek zakládání soukromých škol podle čl. 33 odst. 3 a čl. 4 odst. 2 Listiny.
 - [5] Dále navrhovatelé spatřují v napadeném ustanovení rozpor s právem dětí na vzdělání podle čl. 33 odst. 1 Listiny a dále s právem rodičů určovat způsob výchovy a vzdělávání svých dětí podle čl. 32 odst. 4 Listiny a podle čl. 2 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv, rovněž podle čl. 13 odst. 3 Paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.
 - [6] Navrhovatelé v neposlední řadě spatřují v napadeném ustanovení rozpor s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, konkrétně s principy právního státu a dělby moci.

II. Dlouhodobé záměry

2. **Současný právní stav umožňuje MŠMT a krajům zabránit vzniku nových soukromých škol jen na základě dlouhodobých záměrů.**
 - [7] Podle napadeného ustanovení školského zákona posuzuje MŠMT soulad žádosti o zápis školy do školského rejstříku (což znamená, že umožní existenci takové školy) s dvěma dokumenty, které mají pouze politicko-úřední povahu. Jedná se o Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR a rovněž dlouhodobý záměr kraje (dále jen "dlouhodobý záměr").
 - [8] Obsah a způsob přijetí těchto *dlouhodobých záměrů* je potom upraven v § 9 školského zákona. Obsah celostátního dlouhodobého záměru není ve školském zákoně blíže specifikován; je pouze stanoveno, že jeho návrh zpracovává MŠMT a ke schválení ho předkládá vládě (§ 9 odst. 1), jedná se tedy o dokument do značné míry politický.
 - [9] *Krajský dlouhodobý záměr* je zpracováván krajským úřadem (odborem školství), přičemž musí být v souladu s celostátním dlouhodobým záměrem (předkládá se MŠMT k vyjádření). Pouze ty části dlouhodobého krajského záměru, které se dotýkají škol zřizovaných krajem, podléhají schválení zastupitelstvem kraje (§ 9 odst. 2). Pasáže týkající se škol jiných zřizovatelů pak nepodléhají vůbec žádné veřejné oponentuře či kontrole. Krajský dlouhodobý záměr má obsahovat analýzu stávající vzdělávací soustavy v kraji a dále by měl stanovit strukturu vzdělávací nabídky pro budoucnost.

[10] Obsah dlouhodobých záměrů je dále vymezen ve vyhlášce MŠMT č. 15/2005 Sb. Mimo jiné má dlouhodobý záměr stanovit „kritéria rozvoje a optimalizace vzdělávací soustavy a struktury budoucí vzdělávací nabídky škol, a to bez ohledu na zřizovatele“ (§ 1 odst. 2 písm. c).

[11] Žádné podmínky, které by měly být zohledňovány při zpracování dlouhodobých záměrů, však v zákoně, ani ve vyhlášce stanoveny nejsou. Příslušné orgány tak mají zákonem *nelimitovaný prostor* pro ovlivňování vzdělávací soustavy prostřednictvím dlouhodobých záměrů. A z povahy jejich činnosti je jasné, že mají mnohem více na mysli zájmy soustavy škol, které samy spravují či dokonce zřizují, než zájmy jiných zřizovatelů, či dokonce rodičů a dětí, zejména pokud jde o minoritní skupiny rodičů (voličů). V důsledku aplikace § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona pak dlouhodobé záměry mají přímý vliv na to, jestli bude konkrétní škola vůbec zapsána do školského rejstříku, a tak bude *umožněna její existence*. Pokud bude dlouhodobý záměr restriktivní ve vztahu k zakládání nových škol, může jejich vzniku velmi účinně *zabránit*. To může být fatální právě ve vztahu k soukromým či církevním školám, které představují alternativu k síti veřejných škol a které zajišťují větší pluralitu v systému vzdělávání a konečně také zdravou míru nabídky vzdělávání a konkurence mezi školami, jež může být vzdělávací soustavě jako celku jediné ku prospěchu.

3. Krajské dlouhodobé záměry obvykle předpokládají vznik nových škol pouze z kapacitních důvodů; MŠMT potom odmítá povolovat nové (soukromé) školy s prostým argumentem, že stávajících (byť třeba i méně kvalitních) škol je dostatek.

[12] Nejedná se přitom pouze o teoretický problém či hrozbu. Od školního roku 2016/2017 MŠMT zostrilo svou politiku vůči zakládání nových škol. S poukazem na existenci stávajících škol a rozpor s dlouhodobými záměry zamítlo řadu žádostí o zápis do školského rejstříku (povolilo jen 21 ze 48 žádostí, zatímco rok před tím povolilo 42 z 53 žádostí). MŠMT přitom využívá toho, že dlouhodobé záměry stanovují strukturu vzdělávací soustavy typicky podle kapacitních potřeb. Pokud je tedy kapacita škol v dané lokalitě "tabulkově" dostatečná ("pro každé dítě se najde nějaká škola") potom vznik nových škol – zvláště těch soukromých – není vůbec možný. Možnost zřizovat soukromé školy je tak de facto omezována pouze na případy, kdy je *kapacita* ve veřejných školách nedostatečná. Jiná kritéria, jako např. kvalita vzdělání, koncepce školy (školní vzdělávací program), její výchovně vzdělávací zaměření či poskytnutí alternativy, zohledňována nejsou. Kapacita je navíc hodnocena jen povrchně podle tabulkového maximálního počtu dětí, tj. obvykle 30 dětí ve třídě.

[13] Lze tak příkladmo uvést některé krajské dlouhodobé záměry, které právě jako základní kritérium (a mnohdy kritérium jediné) pro zakládání nových škol stanoví nedostatečnou kapacitu stávající soustavy (zejména u základních škol). To má potom zásadní důsledky pro nesouhlasné stanovisko se vznikem nových (soukromých) škol. - Tak např. *dlouhodobý záměr Plzeňského kraje*¹ v části E1 bodě 2.1 a 3.1 stanoví, že po přechodnou dobu sice mohou být zřizovány nové základní školy, ale pouze v místech, kde je to potřebné z hlediska zajištění dostatečné kapacity pro každého ve spádové škole; střední školy pak jen výjimečně, bude-li to odůvodňovat společenská potřeba nebo situace na trhu práce. *Dlouhodobý záměr Jihomoravského kraje*² rovněž v části B.4.a stanoví, že nové základní školy budou povolovány pouze tam, kde je prokazatelný nedostatek volných míst, a to po předchozím souhlasu obce, ve které má být škola zřízena. *Dlouhodobý záměr Pardubického kraje*³ v bodě 2.2.2. také počítá se vznikem nových základních škol pouze v odůvodněných případech v návaznosti

¹ Dostupný na: <http://www.plzensky-kraj.cz/cs/clanek/dlouhodoby-zamer-vzdelavani-a-rozvoje-vzdelavaci-soustavy-plzenskeho-kraje-2016-2020>.

² Dostupný na: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=280458&TypeID=2>.

³ Dostupný na: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/dz_vrvs_pak_2016-2020.pdf.

na demografický vývoj a s ohledem na možnosti využití stávajících kapacit. Obdobně *Moravskoslezský kraj ve svém dlouhodobém záměru*⁴ stanoví, že nové základní školy budou zakládány pouze ve výjimečných případech na základě prokázané potřeby a aktuálních podmínek v dané lokalitě (což je formulace dosti vágní, ale zřejmě směřuje opět ke kritériu kapacity). A takto by bylo možné pokračovat⁵.

- [14] Možný je ovšem i komplexnější přístup k této problematice. Např. *dlouhodobý záměr Olomouckého kraje*⁶ sice stanoví v bodě 2.3.2.2., že nové školy budou zřizovány jen výjimečně, současně ale má být – je-li o to dostatečný zájem rodičů – podporován vznik tříd s alternativním způsobem vzdělávání. Olomoucký kraj tak zcela správně počítá s právem rodičů (spolu)rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí (viz čl. 32 odst. 4 Listiny) a přepokládá, že vůle rodičů dětí je také jedním z kritérií, které jsou při zakládání nových škol relevantní.
- [15] Naopak zcela excesivní je přístup, jaký ve svém *dlouhodobém záměru zvolil Jihočeský kraj*⁷. V jeho bodě 2.2.5. je stanoveno, že s ohledem na demografickou situaci a stávající kapacity nebude podporován vznik nových soukromých a církevních škol. Takovýto postup je podle názoru navrhovatelů již zcela *diskriminační*, neboť se nestanoví jednotně (bez ohledu na povahu zřizovatele školy) podmínky zakládání nových škol, ale vznik určitých základních škol se přímo vylučuje.
- [16] Bývalá ministryně školství K. Valachová se vyjádřila v tom smyslu, že *MŠMT není ve věci povolování nových škol "stroj na razítka", že na vznik nové školy není nárok a žádosti může být vyhověno, pouze pokud je škola v dané lokalitě potřebná z hlediska kapacity*.⁸ Toto tvrzení dokládá, že napadená ustanovení školského zákona se mohou stát nástrojem politických záměrů.
- [17] MŠMT již novou politiku, která souvisí i s přijetím nových dlouhodobých záměrů (na léta 2016 až 2020), uvádí v praxi. Nemálo žádostí soukromých zřizovatelů o zapsání školy do školského rejstříku bylo *zamítnuto* bez ohledu na jejich kvality, a to právě s výše nastiněnou argumentací. Např. tak byla zamítnuta žádost o povolení vzniku ScioŠkoly v Plzni v březnu tohoto roku, právě podle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona s tím, že kapacita škol v dané lokalitě je dostačující. Jiné faktory zohledněny nebyly. Zamítnuta byla např. také žádost o zápis ScioŠkoly ve Frýdku-Místku, a to dokonce navzdory kladnému stanovisku KÚ Moravskoslezského kraje, opět s odůvodněním založeným na dostačující kapacitě již existujících škol (formálně dle § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona). S podobnou argumentací pak také navzdory kladným stanoviskům byla zamítnuta žádost o zápis 1. Zlínské soukromé školy, s.r.o.
- [18] Městský soud v Praze v rozsudku sp. zn. 10 A 15/2016 ze dne 29. 4. 2016⁹ při přezkumu zamítavého rozhodnutí MŠMT o žádosti o zápis soukromé školy do školského rejstříku naznačil, že při povolování nových škol je třeba vzít do úvahy i jiná kritéria než pouze kapacitu. Soud rozhodnutí zrušil, neboť se MŠMT vůbec nevypořádalo s argumentem dodržení zásady zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce. Současně ale Městský soud nezpochybnil obsah krajského dlouhodobého záměru, ani skutečnost, že vznik nové školy s ním musí být v souladu, neboť byl v tomto ohledu vázán zákonem.

⁴ Dostupný na: http://www.msk.cz/assets/skolstvi/dlouhodoby_zamer_vzdelavani_msk_2016.pdf.

⁵ Vychet se zmiňuje především o školách základních. Vznik nových středních škol obecně podporován není vůbec.

⁶ Dostupný na: <https://www.kr-olomoucky.cz/strategie-koncepce-vyrocní-zpravy-cl-281.html>.

⁷ Dostupný na: http://www.kraj-jihocesky.cz/343/koncepce_z_oblasti_vychovy_vzdelavani_a_sportu.htm.

⁸ Viz článek: *O soukromé škole je enormní zájem. Nejsme automat na razítka, brání otevírání nových stát*. Dostupný na: <https://archiv.ihned.cz/c1-65707180-soukrome-skoly-nemaji-dost-mist-zajem-o-ne-prevysuje-kapacitu-az-sestinasobne> [citováno: 16. 6. 2016].

⁹ Dostupný na www.nssoud.cz.

III. Odůvodnění protiústavnosti

4. Regulace prostřednictvím dlouhodobých záměrů porušuje tzv. výhradu zákona podle čl. 33 odst. 3 a čl. 4 odst. 2 Listiny.

- [19] Podle čl. 33 odst. 3 Listiny je možné „*zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělávání poskytovat za úplatu.*“ Obdobně podle čl. 4 odst. 2 Listiny „*mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.*“
- [20] Vzhledem k tomu, že jednou z podmínek pro vznik nové školy je, aby to bylo v souladu s *dlouhodobým záměrem* at' už celostátním nebo krajským (viz § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona), přičemž kritéria, která mají být brána v úvahu při vypracování dlouhodobého záměru, nejsou ve školském ani jiném zákoně upravena (viz § 9 školského zákona), lze konstatovat, že *výhrada zákona* není splněna.
- [21] Podmínky pro zakládání nových škol totiž volně stanoví vláda, resp. kraje v dlouhodobých záměrech, přičemž nejsou zákonem nijak konkrétně omezeny a samy o sobě nepřipouštějí ani žádnou soudní ochranu a přezkum. *Podmínky vzniku soukromých škol tak reálně nejsou stanoveny zákonem, ale jinými kvaziprávními dokumenty (politické, resp. úřední povahy).*
- [22] Tento stav navrhovatelé považují za neústavní. Ústavní soud v poměrně bohaté judikatuře k právu na bezplatnou zdravotní péči podle čl. 31 Listiny, který rovněž obsahuje výhradu zákona („*Občané mají právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky za podmínek, které stanoví zákon*“), konstatoval, že v takovém případě musí být všechny relevantní podmínky, které upravují přístup k základnímu právu, stanoveny zákonem, a nikoliv až jiným právním předpisem (dokumentem) vydaným na základě zákonného zmocnění. Jiný právní předpis (jiný dokument) může pouze konkretizovat podmínky, které jsou ale již jasně vymezeny zákonem.
- [23] Stanovení podmínek, které vymezují obsah práva na provozování soukromých škol, vyhrazuje část za středníkem čl. 33 odst. 3 Listiny *zákonu*, v důsledku čehož je vyloučeno, aby zákonodárce za tímto účelem zplnomocnil orgán moci výkonné k vydání podzákoného právního předpisu nižší právní síly než zákon (natož pak dlouhodobého záměru). K jejich stanovení proto může dojít v souladu s *výhradou zákona* pouze na základě rozhodnutí Parlamentu České republiky, což napadený zákon nerespektuje. Napadené ustanovení stanoví mimo rámec zákona meze, v jakých se lze domáhat základního práva na provozování soukromých škol, což je v rozporu s *výhradou zákona* podle čl. 33 odst. 3 Listiny. Je zřejmé, že se jedná o základní právo, které sice nepůsobí bezprostředně, a lze se ho dovolávat jen v mezích zákonů, na druhé straně však pro jeho limity existuje výhrada zákona.
- [24] Ústavní soud tak rozhodl např. v nálezu Pl. ÚS 43/13 ze dne 25. 3. 2014, kterým zrušil tzv. lázeňskou vyhlášku, která nad rámec zákona stanovila, po jak dlouhou dobu je lázeňská péče hrazena z veřejného zdravotního pojištění a do kdy je nutné ji nastoupit. V odůvodnění mimo jiné konstatoval: „*Ústavodárce nadto v některých případech stanovil pro určení mezi základního práva zvláštní výhradu zákona, kterou buď zpřísnil uvedená obecná pravidla pro úpravu mezi základních práv podzákonými právním předpisem, nebo takovouto jejich úpravu dokonce vyloučil*“ (bod 27 nálezu). Vyhlášce pak konkrétně vytkl, že „*ve výsledku tak musí být k tomu, aby byla lázeňská léčebně rehabilitační péče hrazena z veřejného zdravotního pojištění, splněny nejen podmínky stanovené zákonem, nýbrž také ty, které nad jejich rámec, byl na základě a v mezích zákonného zmocnění, stanoví vyhláška,*“ a dále konstatoval, že „*výhrada zákona podle čl. 31 Listiny samozřejmě nebrání tomu, aby právě za tímto účelem podzákoný právní předpis blíže konkretizoval situace, kdy lze považovat uvedené podmínky za splněné*“ (bod 30 nálezu).

- [25] Obdobně v nálezu Pl. ÚS 36/11 ze dne 20. 6. 2013, kterým bylo zrušeno vymezení rozsahu standardní (bezplatné) a nadstandardní (za příplatek) zdravotní péče v podzákoném předpise, ÚS konstatoval, že pokud ústavodárce vyhradil rozhodování o určitých otázkách dotýkajících se základních lidských práv a svobod zákonodárci, tak potom není možné, aby se rozhodování o těchto záležitostech „dostalo pod pravomoc moci výkonné, která k takovým pravomocím není oprávněna“ (bod 37 nálezu). Účelem takto formulované výhrady zákona je dle odborné literatury znemožnit výkoné moci „realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu, a navíc získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu.“¹⁰
- [26] K výhradě zákona se Ústavní soud vyjádřil také v nálezu Pl. ÚS 13/12 ze dne 23. 7. 2013, který se týkal vymezení pojmu "množství větší než malé" pro účely trestní odpovědnosti v podzákoném právním předpise. Rozpor zde byl spatřován s výhradou zákona podle čl. 39 Listiny, kdy ÚS tehdejší právní úpravě vytkl, že „předmětné "zmocňovací" ustanovení přitom nestanoví vůbec žádná kritéria, a proto vláda na jeho základě nic nekonkretizuje, ale skutkové podstaty přímo doplňuje“ (bod 28 nálezu). Tak je tomu i v tomto případě, kdy dlouhodobé záměry nekonkretizují podmínky stanovené v zákoně, ale tyto podmínky samy stanovují, a to mnohdy dosti svévolně a bez možnosti veřejné kontroly a přezkumu.
- [27] Naposledy Ústavní soud právě z důvodu porušení výhrady zákona zrušil mechanismus stanovování výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného pojištění v nálezu Pl. ÚS 3/15 ze dne 7. 6. 2017.
- [28] Textace čl. 31 (právo na bezplatnou zdravotní péči) a čl. 33 odst. 3 (právo zakládat soukromé školy) je přitom *obdobná*. Není proto důvod, proč by standard přezkumu splnění podmínky *výhrady zákona*, který Ústavní soud používá v případě čl. 31, neměl být použit i v případě čl. 33 odst. 3.
- [29] Konečně problematičnost stávajícího stavu již reflektuje i odborná literatura. Např. komentář ke školskému zákonu uvádí: „Dlouhodobé záměry, které jsou dokumenty primárně politickými, tak nepřímou získávají určitou normativní funkci, neboť to jsou právě tyto dokumenty, které fakticky určují, zda daná škola může vzniknout. Jedná se o řešení, které může být co do své ústavní konformity poněkud sporné, neboť dle čl. 33 odst. 3 LPS mají být podmínky zřizování škol stanoveny zákonem, přičemž delegace této ústavně svěřené pravomoci není možná. A dále v souvislosti se standardem přezkumu, který ÚS uplatňuje v souvislosti s čl. 31 Listiny: „Obdobná měřítko je možné vztáhnout i k regulačním účinkům dlouhodobého záměru, který sice po formální stránce nemá charakter právního předpisu (bližší srov. komentář k § 9), nicméně fakticky stanoví podmínky, za kterých lze zřizovat soukromé školy a školská zařízení.“¹¹
- 5. Regulace prostřednictvím dlouhodobých záměrů je v rozporu se základními principy právního státu a dělby moci dle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.**
- [30] Protiústavnost nespatřujeme v samotné existenci Dlouhodobých záměrů, jakožto koncepčních dokumentů, nýbrž v jejich normativní povaze, která u nich vzniká ve spojení s napadeným ustanovením. Normativností se z hlediska definice právní normy rozumí především to, že právní norma něco stanoví, že tedy přikazuje, že se něco má či nemá stát, že někdo má či nemá konat, že má či nemá nastat nějaký stav, že tedy něco má být. V nálezu Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5.

¹⁰ Wagnerová, E., Šimiček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 128.

¹¹ RIGEL, F., BAHÝLOVÁ, L., KUDROVÁ, V., MORAVEC, O., PUŠKINOVÁ, M.: *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. Úvod: Ústavní základy práva na vzdělávání a vzdělávacího systému ČR

2000 přitom Ústavní soud konstatoval: "Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce, ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce." Tento požadavek Ústavy zde není naplněn. Napadené ustanovení vytváří z koncepčního politického dokumentu dokument normativní povahy, čímž je narušen princip právního státu a dělby moci.

- [31] Dispozice právní normy se nachází v dlouhodobém záměru, zatímco hypotéza a sankce jsou ve školském zákoně. Výsledná norma tak vypadá například v případě zápisu školy dle školského zákona a Dlouhodobého záměru Hlavního města Prahy takto: Jestliže si žádost o zápis do školského registru podala škola (hypotéza), která se nachází v místech, ve kterých je trvalá potřeba vybavenosti základní školou (dispozice), pak orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádosti o zápis školy vyhoví, a jestliže se škola nenachází v místech, ve kterých je trvalá potřeba vybavenosti základní školou (-dispozice), pak orgán, který vede rejstřík škol a školských zařízení, žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku zcela nebo zčásti zamítne (sankce). Je-li tedy návrh zápisu nové školy dle názoru ministerstva školství v rozporu s Dlouhodobým záměrem, konkrétně s částí: „Zřizování nových základních škol pouze v místech, ve kterých bude trvalá potřeba vybavenosti základní školou“, škola není do rejstříku zapsána, což má nevyhnutelně za následek, že obsah Dlouhodobého záměru získává právně-normativní povahu. Závěry správních soudů, že „Dlouhodobé záměry nemají charakter právního předpisu, jedná se pouze o koncepční a strategické dokumenty nelegislativního charakteru“¹², proto při bližším zkoumání nemohou obstát.
- [32] Žádný orgán veřejné moci se v demokratickém právním státě nesmí pohybovat mimo meze, které mu jsou ústavním pořádkem vymezeny. Zákon slouží jako základ pro činnost veřejné moci, který může být v detailech rozveden podzákonými předpisy, přičemž meze právní regulace musí vždy upravovat zákon – jinak řečeno, exekutiva nemůže bez stanovení mezí zákonem samostatně normovat. Veřejnoprávní regulace zde navíc není provedena podzákonými předpisy, nýbrž politickým dokumentem, který Ústava jako pramen práva, jenž je exekutiva oprávněna vydávat, nezná. Napadené ustanovení zákona principy právního státu ignoruje, tradiční způsoby vládnutí veřejné moci suspenduje a mimo rámec Ústavou předepsaného postupu stanoví pro tento případ zcela odlišný postup, který není na ústavní úrovni upraven.
- [33] Postup ministerstva je také v rozporu s principem dělby moci, neboť aprobuje zásah moci výkonné do moci zákonodárné. Cíle ústavní dělby moci by sotva byly naplněny, kdyby zákon pomoci blanketních zmocnění umožňoval exekutivě neomezené uvážení, nebo plnil své úkoly tím, že na ni bude přenášet tvorbu právní úpravy. Účel priority zákona by tím byl ohrožen. Proto je zákonodárce povinen dbát, aby zákony naplňovaly požadovanou míru určitosti, zůstávaly oním filtrem, který zachycuje podstatné instituty. Posouzení určitosti zákonné úpravy je odpovědí na otázku, zda zákonodárce plně dostal své roli, kterou mu Ústava předepisuje, zejména zda je ze zákona vždy jasně patrný obsah, účel a rozsah veřejnoprávní regulace a činnosti veřejné správy, tedy i její činnosti normotvorné. Slovy Ústavního soudu: „Zjednodušeně řečeno, má-li podle zákona býti X, přísluší vládě stanovit, že má býti X1, X2, X3., nikoli též, že má býti Y.“¹³
- [34] Moc výkonná (exekutiva) v tomto případě vytváří normy, na základě kterých sama rozhoduje. Nejedná se přitom pouze o věci nepodstatné nebo nedůležité, nýbrž o tak zásadní pravidla života společnosti, jako je omezení zřizování nových škol v místech, kde není trvalá potřeba vybavenosti další základní školou. Tento požadavek však nevyplývá ze zákona, který by vznikl

¹² Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2016, č. j. 10 A 15/2016-42.

¹³ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 1. 2001.

na základě politické debaty jako demokratický konsensus zástupců lidu, nýbrž z dlouhodobého plánu, který si tvoří sama exekutiva. Tímto je obcházen Parlament České republiky, neboť není oddělena funkce tvůrce právní normy a subjektu, který ji aplikuje.

- [35] Ústavní soud přitom již dříve zrušil v nálezu Malé pivovary ustanovení zákona, na základě obavy ze situace, kdy „*Splnění blíže neoznačených podmínek zvláštního předpisu, které se pak "ex post" stávají konstitutivními znaky zákonem chráněného předmětu, vzbuzuje dojem, že by bylo možné stejně neurčitě formulovat zákonodárcovo zmocnění výkonné moci i v jiných oblastech života společnosti.*“¹⁴ Pokud výše řečené platí pro podzákonnou normotvorbu, musí tomu tak být i pro dokument, který formálně sice normou není, materiálně se však o normativní text jedná.
- [36] Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 konstatoval, že: „*Materiálně nazíraný právní stát vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.*“ Napadené ustanovení je zákonem stanovenou regulací toliko formálně, materiálně však zákon jako takový suspenduje. Měla-li by se cesta přijímání takovýchto ustanovení zákonů stát běžnou, zákony by se nikdy nemusely měnit, protože by to nebylo potřebné. Vše podstatné by mohlo být upraveno v Dlouhodobých záměrech. Pak ale hrozí nebezpečí, že by zákony získaly charakter fasády. Napadené ustanovení míří proti smyslu Ústavy a zákonů jako řádu obecných a předem známých pravidel vládnutí, což je v rozporu s principem právního státu.
- [37] V roce 2010 v nálezu Pl. ÚS 6/07 Ústavní soud shrnul: „*Při respektování dělby moci (restriktivní výklad zákonného zmocnění) a principu právní jistoty je (a má být) zmocnění pro vydání právního předpisu natolik přesné a konkrétní co do svého rozsahu, obsahu a účelu, že ministerstvo či jiný správní orgán nemá možnost se od zákonných limitů odchýlit a upravit tak např. svou vlastní (politickou) vůli vzdor Parlamentu. Takový požadavek na zákonné zmocnění, aby co nejpřesněji vymezovalo obsah, účel a rozsah úpravy, lze dovodit z principu předvídatelnosti práva založeného čl. 1 odst. 1 Ústavy. Nerespektování některého ze tří prvků zmocňovací normy vede k závěru o nedostatku zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu.*“

6. Současná právní úprava zasahuje do jádra práva zakládat soukromé školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny.

- [38] Listina výslovně zakotvuje *možnost zakládat soukromé školy* (čl. 33 odst. 3) jako základní právo. Možnost zakládat soukromé školy je přirozenou součástí otevřeného, demokratického charakteru České republiky, kdy si stát neosobuje monopol na veškeré poskytované vzdělávání, ale umožňuje a ctí pluralitu. V tomto smyslu je právo zakládat soukromé školy chápáno i v komentáři k Listině z r. 2012, ve kterém M. Bobek uvádí: „*Právo zřizovat nestátní školy je nezbytným důsledkem otevřeného charakteru vzdělávání v demokratické pluralitní společnosti. To musí zahrnovat i "právo na alternativu".*“¹⁵
- [39] Vzhledem k tomu je obtížně ústavně obhajitelný závěr, že soukromé školy mohou být zřizovány pouze v případě, kdy je to z hlediska celkové *kapacity potřeba*. Regulace jejich vzniku založená pouze na kritériu *kapacity* je tak sama o sobě neústavní, neboť téměř vůbec nezohledňuje účel, pro který jsou soukromé školy ústavně chráněny (zejména ochrana práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí). V této logice by právo zakládat soukromé školy zcela zaniklo, kdyby ve všech oblastech byl ve školách dostatek míst. Pozice MŠMT, která má nyní oporu v napadeném ustanovení školského zákona, je de facto taková, že soukromé

¹⁴ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 3/95 ze dne 24. 10. 1995.

¹⁵ WÄGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, k čl. 33 odst. 3.

školy budou "trpěny" jen v případě, kdy stát má problémy zajistit dostatečnou kapacitu ve školské soustavě; v takovém případě je vznik soukromé školy možný.

- [40] Současný právní stav, kdy je na základě dlouhodobých záměrů, které určují podmínky pro vznik nových (soukromých) škol, umožněn vznik soukromé školy jen pokud je to potřebné z hlediska *kapacity*, tak podle názoru navrhovatelů zasahuje do samotného *jádra práva zakládat soukromé školy*. To proto, že nijak nereflektuje jiné, a podstatnější důvody ústavní ochrany soukromých škol (viz výše) a práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí. Prosté právo zakládat soukromé školy (bez navazujícího nároku např. na státní financování¹⁶) považuje za jádro práva podle čl. 33 odst. 3 Listiny i M. Bobek v citovaném komentáři k Listině, když uvádí: „*Jak již bylo nicméně zmíněno, oprávnění vůbec nestátní (soukromé, církevní apod.) škol provozovat, tedy jakési "prosté právo provozu", lze považovat za bezpodmínečné a přímo aplikovatelné jádro třetího odstavce čl. 33 Listiny.*“¹⁷
- [41] Podle názoru navrhovatelů současná úprava v *testu proporcionality*¹⁸ **neobstojí**.
- 7. Současná právní úprava zasahuje do práva dětí na vzdělání (čl. 33 odst. 1 Listiny) a práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí (čl. 32 odst. 4). Odporuje rovněž mezinárodněprávním závazkům ČR.**
- [42] Zajištění místa ve škole pro každého (tedy účel, který sleduje MŠMT) je jistě součástí práva na vzdělání podle čl. 33 odst. 1 Listiny a stát je povinen jej garantovat. Může tak dokonce činit i prostřednictvím soukromých škol (např. masivně v Nizozemí, kde do soukromých základních škol chodí 68 % dětí). Rozhodně ale právo na vzdělání nemá tento jediný rozměr (zajištění místa ve škole).
- [43] Součástí práva na vzdělání zcela jistě je také právo na *volbu* způsobu vzdělání, a to i v souvislosti s tím, co rodiče pokládají za kvalitní a vhodné vzdělání pro jejich děti.
- [44] Pochopitelně, právo na vzdělání patří mezi tzv. *sociální práva*, kterých se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny dovolávat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. Z Listiny tedy neplyne žádný zaručený standard kvality vzdělání, který musí stát zajišťovat. Tento standard se tak bude odvíjet od ekonomických možností společnosti. Neexistuje ale legitimní důvod, který by opravňoval stát, aby zamezoval realizovat právo na kvalitní vzdělání v soukromých školách, pokud sám není schopen nebo ochoten kvalitní a pluralitní nabídku vzdělání zajistit.
- [45] Rozdíly mezi jednotlivými základními¹⁹ školami jsou v ČR až propastné a jedny z největších v zemích OECD. Navrhovatelé v žádném případě netvrdí, že veřejné základní školy *obecně* neposkytují *kvalitní vzdělání*; existuje množství excelentních veřejných škol. Současně se ale bohužel nejedná o všechny školy. Kromě běžné zkušenosti to exaktně potvrzují výsledky mezinárodních šetření PISA²⁰ a TIMSS²¹.

¹⁶ Financování soukromých škol je upraveno nezávisle zákonem 306/1999 Sb. o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením.

¹⁷ Viz pozn. 15.

¹⁸ Srov. nálezy Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (zejména bod 103 a násl.), ve kterém ÚS vymezil, jakým způsobem se má posuzovat zásah do tzv. sociálních práv. Zvláště je chrněno tzv. jádro sociálního práva - na základě čl. 4 odst. 4 Listiny.

¹⁹ O rozdílech mezi středními školami bohužel chybí přesnější srovnávací údaje. Všeobecně je ale známa nízká úroveň některých soukromých středních škol, na které se hlásí žáci hlavně proto, že se nedostali na veřejnou (neplacenou) školu. V základní veřejné (naplacené) škole je na místo nárok, rodiče tedy musí mít jiné důvody, proč dítě hlásí na soukromou základní školu a jsou ochotni za ni platit.

²⁰ Mezinárodní šetření PISA (Programme for International Student Assessment) je považováno za největší a nejdůležitější mezinárodní šetření v oblasti měření výsledků vzdělávání, které v současné době ve světě probíhá. Výzkum je jednou z aktivit Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Šetření je zaměřeno na zjišťování úrovně gramotnosti

Například v roce 2015 podle PISA dosahovalo 10 % nejlepších základních škol v ČR průměrného skóre v matematice 523 bodů, což je ještě o 10 bodů lepší než je průměr pověstného Finska. Jde tedy o školy s vynikajícími výsledky. Zato nejhorších 10 % škol má průměrné skóre 410 bodů, což odpovídá výsledku Albánie či Uruguaye²². Podobné rozdíly najdeme i ve čtenářské gramotnosti, přírodních vědách, ale např. i v úspěšnosti v přijímacích zkouškách na střední školy.

Běžné jsou případy, kdy děti již v první třídě *ztrácejí o vzdělávání zájem*, do školy chodí s nechtím či se strachem, či dokonce mají psychosomatické potíže. Podle PISA v roce 2003 uvedlo 48 % žáků českých základních škol, že se ve škole nudí, a 28 %, že do školy nechce chodit. V roce 2012 už to bylo 62 a 38 %²³. Vesměs jde o jedny z nejhorších výsledků mezi zeměmi OECD. V roce 2015 čeští žáci projevili nejmenší zájem o učení mezi všemi pětadesáti sledovanými zeměmi, a to s velkým odstupem a ve všech sledovaných přírodovědných oblastech²⁴. Podobných údajů, které potvrzují nízkou vnitřní motivaci žáků k učení, lze najít celou řadu. Česká oficiální místa to však nevnímají jako vážný problém. Není divu, že jej neřeší ani mnohé ze škol. Přitom rozvíjení zájmu dětí, podporu vnitřní motivace a přípravu na celoživotní učení pokládají mnozí rodiče za klíčové součásti vzdělávání.

Výsledky PISA, TIMSS ale například i Výroční zprávy České školní inspekce²⁵ a další dokumenty potvrzují, že na mnohých českých školách stále přetrvávají *zastaralé výukové metody* a klade se nedostatečný důraz na rozvoj dovedností, které se všeobecně pokládají za nezbytné pro úspěšný život v tomto století²⁶.

V roce 2015 odpovídali žáci v rámci PISA mj. na otázku: Jak často jsi ve škole za posledních 12 měsíců zažil/a následující situace? „Učitelé mi řekli něco urážlivého před ostatními“ a „Učitelé mě zesměšlili před ostatními“. V průměru se s něčím takovým setká žák na základní škole v ČR čtyřikrát ročně. Opět jsou ale mezi školami obrovské rozdíly. Na jedné straně je 10 % škol, kde je něco takového výjimečné a potká to v průměru žáka jednou za dva roky, a na druhé straně školy, kde to je častější než desetkrát ročně. Důležité je ovšem to, že *šikanování ze strany učitele* je často spouštěčem šikany i ze strany žáků, což je opět v České republice na některých školách bohužel častý jev²⁷. Rodiče jistě nelze nutit, aby do takových škol posílali

pamáctiletých žáků, Testování probíhá ve tříletých cyklech. V ČR je jeho realizátorem Česká školní inspekce. Více zde: <http://www.csicr.cz/Prave-menu/Mezinarodni-setreni/PISA>.

²¹ Mezinárodní šetření TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) zjišťuje úroveň znalostí a dovedností žáků 4. a/nebo 8. ročníku základní školy v matematice a v přírodovědných předmětech. Cyklus tohoto šetření je čtyřletý. Šetření je na mezinárodní úrovni koordinováno Mezinárodní asociací pro hodnocení výsledků vzdělávání (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement – IEA), v ČR je jeho realizátorem Česká školní inspekce. Více zde: <http://www.csicr.cz/Prave-menu/Mezinarodni-setreni/TIMSS>.

²² Data dostupná na http://www.csicr.cz/getattachment/a8861a15-145d-4f88-b8e4-e619d760e8e6/narodni_databaze_PISA_2015.zip

²³ Dostupné na http://www.csicr.cz/html/Sekundarni_analyzyPISA_matika/resources/_pdfs/_Sekundarni-analyzy-PISA_matika_.pdf.

²⁴ Data dostupná na <http://dx.doi.org/10.1787/888933432380>.

²⁵ Dostupné na <http://www.csicr.cz/cz/DOKUMENTY/Vyrocní-zpravy>.

²⁶ Viz např. studie k Českému vzdělávání, kterou připravil Aspen Institute (https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/shared-prod/aspennstitutece.org/uploads/images_upload/files/Cesko2016/Cesko2016_studie_final.pdf) nebo Studie World Economic Forum: New Vision for Education (http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_NewVisionforEducation_Report2015.pdf), která uvádí mezi dovednostmi pro 21. století kritické myšlení, kreativita, komunikace, spolupráce, ale také zvidavost, iniciativa a adaptabilita.

²⁷ Dostupné na <http://www.oecd-ilibrary.org/deliver/9817021e.pdf?itemId=/content/book/9789264273856-en&mimeType=application/pdf>.

své děti. Volba jiné školy je tak nepochybně součástí práva rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí.

Všechny tyto negativní jevy, ať již jde o šikanu, nudu ve škole, nezájem či chabé studijní výsledky se pochopitelně některých žáků netýkají vůbec nebo jen málo, ale na jiné z řady různých důvodů dopadají plnou silou. Často jde o žáky v nějakém směru „nestandardní“ či výjimečné, úzce zaměřené na určitou oblast, introvertní, s rozvinutým kritickým myšlením, neklidné, (příliš) zvědavé, (příliš) nadané nebo naopak něčím hendikepované apod. Takovým žákům by měla být věnována individuální péče, ale velmi často z objektivních či subjektivních příčin se to neděje. Není proto divu, že rodiče vnímají jako újmu, když MŠMT zamítne žádost o vznik soukromé školy, ve které spatřovali řešení pro své děti.²⁸

- [46] V daném místě mohou mít veřejné školy velmi různou kvalitu a pověst. O ty kvalitnější veřejné školy je přirozeně větší zájem, a rychle se naplní (jako školy spádové přednostně přijímají děti ze svého obvodu). A tak se třeba v Plzni před některými školami stojí při zápisu celonoční fronty a jinde, např. v Liberci se řeší problém, že rodiče kvůli škole mění bydliště svých dětí.
- [47] Vzdělávání ve veřejné škole, byť obecně kvalitní, také nemusí být v souladu s konkrétní *individualitou a potřebami dítěte, přestože* zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce je jednou ze základních zásad podle § 2 odst. 1 písm. b) školského zákona.
- [48] Právo rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí zůstává zpravidla systémem veřejných škol nereflektováno, ani to většinou není v možnostech konkrétní školy. Nicméně právě to je hlavní příčinou rostoucích snah převzít větší podíl na odpovědnosti za vzdělávání dětí, ať už jde o domácí výuku, vznik tzv. rodičovských škol²⁹ nebo právě vznik soukromých škol. Rostoucí poptávka po alternativě je dlouhodobým společenským trendem. Většina soukromých základních škol vzniká právě z *iniciativy rodičů či prarodičů* ve snaze najít pro své děti či vnuky jiné, podle názoru rodičů, kvalitnější vzdělávání, než nabízejí dostupné veřejné školy v daném místě.
- [49] Pokud rodičům z jakýchkoliv důvodů nevyhovuje kvalita v žádné dopravně dostupné veřejné škole s volnou kapacitou a chtějí, aby jejich dítě mohlo chodit do školy, kde se mu dostane *vzdělání více odpovídající jeho potřebám* a které mu poskytne dobrou životní perspektivu, pak tuto jejich snahu nelze než považovat za realizaci *práva dítěte na vzdělání* podle čl. 33 odst. 1 Listiny. Soukromá škola v takovém případě může být jedinou variantou, která umožňuje plnou realizaci individuálního práva na vzdělání.
- [50] Omezování vzniku soukromých škol pouze z *kapacitních důvodů* navrhovatelé považují za *rozporné s právem na vzdělání* podle čl. 33 odst. 1 Listiny. Navrhovatelé jsou toho názoru, že takové omezování není ani věcně odůvodněné, proporcionální ani racionální v pluralitní demokratické společnosti. Konečně i Úmluva o právech dítěte stanoví, že stát má vyžadovat v soukromých školách dodržování určité kvality a některých zásad vzdělávání, což podle § 12 odst. 3 školského zákona kontroluje Česká školní inspekce, která může také navrhnout zrušení školy (§ 150 odst. 3). Pokud jsou ale kvalitativní podmínky naplňovány, potom není žádný důvod bránit vzniku soukromých škol - viz čl. 29 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte.
- [51] S právem dítěte na kvalitní vzdělání v tomto případě koresponduje také *právo rodičů dětí rozhodovat či spolurozhodovat o výchově a také vzdělání svého dítěte* podle čl. 32 odst. 4 Listiny. Toto právo je výslovně zakotveno také v Dodatkovém protokolu k Evropské úmluvě

²⁸ Dopis rodičů ministryni školství dostupný na: <http://blog.aktualne.cz/blogy/ondrej-steffl.php?itemid=29333>.

²⁹ Jde o situaci, kdy rodiče využijí institut individuálního vzdělávání dítěte podle § 34b školského zákona, tedy tzv. domácího vzdělávání, ale sami pak zorganizují a financují společnou výuku svých dětí podobně jako ve škole. Takových „školačů“ existuje dnes u nás desítky.

o ochraně lidských práv, konkrétně v jeho čl. 2 zajišťujícím právo na vzdělání. V tomto ustanovení je uvedeno, že: „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.**“ Ještě explicitněji toto právo vyjadřuje čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Ten ve svém odst. 3 stanoví: „Státy, smluvní strany Paktu, se zavazují respektovat svobodu rodičů, případně poručníků, zvolit pro jejich děti jiné školy než ty, které byly zřízeny veřejnými orgány (...).“ Jedná se přitom o mezinárodní smlouvy o lidských právech, které jsou vedle Listiny a ústavních zákonů součástí referenčního rámce pro přezkum zákonů. Současný právní stav tak zasahuje i do práva rodičů, kteří chtějí svým dětem poskytnout kvalitní vzdělání a vzdělání, které co do obsahu - a zejména způsobu výuky - reflektuje jejich náhled na svět.

7. Současná právní úprava je v rozporu se zásadou nevázat stát na konkrétní ideologii (čl. 2 odst. 1 Listiny) a současnou snahou zachování demokratických hodnot státu.

[52] Alternativní vzdělávání je celosvětovým fenoménem již od roku 1900, jeho rozvoj byl u nás zablokovan komunistickým režimem. Proto také v roce 1989 právě vznik soukromého školství a konec státního monopolu na vzdělávání patřil k prvním požadavkům nově se formující svobodné občanské společnosti. Už 26. listopadu 1989 Občanské fórum ve svých programových zásadách napsalo: „*Demokratické školství nechť je organizováno na humanitních principech, bez státního monopolu na vzdělávání.*“ A naše Ústava z těchto zásad nepochybně vychází.

[53] Při zachování současné právní úpravy je realizace základního práva na vzdělání vázána v podobě rozhodování o vzniku soukromých škol na obsah dlouhodobých vzdělávacích záměrů krajů a na činnost ústředního orgánu státní správy. Činnost MŠMT jako celku je významně ovlivněna aktuálním rozložením politických sil. Obdobně je tomu i na úrovni krajů. S každým volebním obdobím se toto rozložení mění, a tím je zasahováno i do obsahu kritérií a rozhodování. Každá z politických stran má jiné programové hodnoty a ty jsou pak přímo i nepřímo promítány do rozhodovacích a schvalovacích procesů úřadu. Vzhledem ke skutečnosti, že žádný právní předpis neupravuje objektivní odborná kritéria, podle kterých mají být dlouhodobé záměry schvalovány, a o zápisu škol a školských zařízení rozhoduje státní orgán na základě plánu kraje, je zde velké riziko svévolnosti a nerovného přístupu k soukromým školám. Jelikož soukromé školy jsou vnímány jako konkurenční ke státním, resp. veřejným školám, jejichž zájmy MŠMT z hlediska svého postavení chrání přednostně, vznikají důvodné pochybnosti, zda rozhodování MŠMT nemůže být diskriminační. Rozhodování o povolení vzniku soukromých základních škol je tak až příliš spjata s politickými orgány veřejné moci, které jsou ve své působnosti přirozeně politicky motivovány.

[54] Právo na kvalitní vzdělávání a možnost rodičů společně s dětmi vybrat to nejvhodnější vzdělání nemůže být vázáno na značně nestabilní politické prostředí, které má vliv na rozhodovací praxi. Aktuální politická situace se pravděpodobně projeví v podobě dlouhodobého záměru, neboť ten je vypracován MŠMT a předkládán ke schválení vládě. Jelikož žádný právní předpis nespécifikuje další požadavky na obsah a kritéria, která mají být při vypracování dlouhodobého záměru zohledněna, existuje velký prostor pro *libovůli*. Je zde nežádoucí provázanost procesu rozhodování o vzniku soukromých škol a aktuální politické situace. Aktuálně převažující politická ideologie tak v konečném důsledku může mít vliv na možnost zakládat soukromé školy a přispívat tak k pluralitě ve vzdělávání.

8. Závěrečné poznámky.

[55] Navrhovatelé jsou si vědomi, že jistá regulace *počtu škol* je legitimní, jak z hlediska financování škol, tak z hlediska zajištění rovnosti v přístupu ke vzdělání (a zde nutno podotknout vzdělání kvalitnímu). To, po čem navrhovatelé a spolu s ním mnozí rodiče i prarodiče, stejně jako další osoby z oboru vzdělávání volají, je stanovení rozumných pravidel pro zakládání nových (soukromých) škol, která nabídnou reálně dostupné alternativy veřejnému školství, budou

předvídatelná, budou kritériálně vycházet z kvality vzdělávacího programu (nejen z lineárně vypočtených kapacit) a budou ctít právo dětí na vzdělání, resp. ústavně garantovanou pluralitu ve školství.

- [56] Tak jako v každém odvětví lidské činnosti, i ve vzdělávání je určitá míra *konkurence* prospěšná. Tlak, který vytvořily nově vznikající soukromé školy na celkové zlepšení českého školství, a tedy zejména školství veřejného, je jistě pozitivní. MŠMT se ovšem v rozporu s celospolečenským zájmem svou současnou politikou snaží zachovat status quo. A to namísto toho, aby využilo či ještě lépe podpořilo iniciativu nově vznikajících soukromých, ale také mnoha veřejných inovativních škol, které hledají a nacházejí řešení nedostatků současného českého veřejného školství. Tyto školy do vzdělávání přinášejí moderní a v zahraničí již běžné prvky, inovativní postupy, reagují na nové potřeby společnosti, plní poptávku rodičů po jiné, kvalitnější, modernější podobě vzdělávání. Evidentní a vypovídající je zájem rodičů o takovou podobu vzdělávání.
- [57] MŠMT argumentuje tím, že narůstající počet soukromých škol ohrožuje systém vzdělávání. To vzhledem k podílu soukromých škol nemůže obstát. Podíl dětí v soukromých *základních* školách v roce 2015/16 činil 1,3 %. Pro srovnání, v soukromých *středních* školách je u nás 13,3 % žáků, aniž by to působilo jakékoliv problémy).
- [58] Ve skutečnosti jsou vznikající soukromé školy mnohem spíše jen silným signálem, že ve školství není něco v pořádku. Nejvíce systém vzdělávání ohrožuje absence jasné vize, chaotické regulační kroky a neschopnost najít cesty, jak zlepšovat reálnou kvalitu výuky ve všech školách v souladu s přáním rodičů a potřebami dětí i moderní společnosti. To nakonec vede k negativistickému postoji vůči soukromým školám jako ke konkurenci. MŠMT se tak nechová jako ministerstvo (veškerého) školství, ale jako "ministerstvo veřejného školství". Občané ale nemohou být rukojmími státu, který se rozhodl přešlapovat na místě.

IV. Závěrečný návrh

- [59] Vzhledem k výše uvedenému navrhovatelé žádají, aby Ústavní soud vydal následující nález:

Ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004, o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, se z r u š u j e dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

za navrhovatele

Mgr. František Korběl, Ph.D., advokát

Mgr.
František
Korběl, Ph.D.

Digitálně podepsal
Mgr. František
Korběl, Ph.D.
Datum: 2017.11.06
02:46:32 +01'00'