

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského, soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha, na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), za účasti vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení, **takto:**

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í

I

Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 6. listopadu 2017 doručen návrh skupiny 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka“) na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“).

2. Návrh byl podán podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), pro rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2, čl. 32 odst. 4, čl. 33 odst. 1 a odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 13 odst. 3 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „Mezinárodní pakt“). Návrh byl dne 5. dubna 2018 doplněn žádostí o přednostní projednání věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu s odůvodněním, aby došlo k vydání rozhodnutí co nejdříve a bylo možné povolit vznik nových škol před zahájením školního roku 2018/2019.

II

Argumentace navrhovatelky

3. Navrhovatelka především namítá, že současný právní stav umožňuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) a krajům zabránit vzniku nových škol pouze na základě dlouhodobých záměrů. Podle napadeného ustanovení školského zákona posuzuje ministerstvo soulad žádosti o zápis školy do školského rejstříku s dvěma dokumenty, které mají pouze politicko-úřední povahu. Jde o dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky

(dále jen „celostátní dlouhodobý záměr“) a rovněž dlouhodobý záměr kraje (dále jen „krajský dlouhodobý záměr“).

4. Vzhledem k tomu, že ve školském zákoně ani ve vyhlášce č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv (dále jen „vyhláška č. 15/2005 Sb.“), nejsou stanoveny podmínky, které by měly být při zpracování dlouhodobých záměrů ministerstva a krajů (dále též „dlouhodobé záměry“) zohledňovány, mají příslušné orgány podle stěžovatelky nelimitovaný prostor pro ovlivňování vzdělávací soustavy prostřednictvím dlouhodobých záměrů. V důsledku aplikace § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona mají dlouhodobé záměry přímý vliv na to, jestli bude konkrétní škola zapsána do školského rejstříku a umožněna její existence. Pokud bude dlouhodobý záměr ve vztahu k zakládání nových škol restriktivní, může jejich vzniku účinně zabránit. Podle stěžovatelky může být tato skutečnost fatální právě ve vztahu k soukromým či církevním školám, které představují alternativu k síti veřejných škol, zajišťují větší pluralitu v systému vzdělávání a zdravou míru nabídky vzdělávání a konkurence mezi školami, jež může být vzdělávací soustavě prospěšná.

5. Krajské dlouhodobé záměry obvykle přepokládají vznik nových škol pouze z kapacitních důvodů; ministerstvo odmítá povolovat nové (soukromé) školy s prostým argumentem, že stávajících (byť třeba i méně kvalitních) škol je dostatek. Možnost zřizovat soukromé školy je tak podle navrhovatelky *de facto* omezována pouze na případy, kdy je kapacita ve veřejných školách nedostatečná. Jiná kritéria, jako např. kvalita vzdělání, koncepce školy, její výchovně vzdělávací zaměření či poskytnutí alternativy zohledňována nejsou. Navrhovatelka to ilustruje na vybraných příkladech krajských dlouhodobých záměrů. Uvedený stav je podle navrhovatelky v některých případech již zcela diskriminační – jako např. v případě dlouhodobého záměru Jihočeského kraje, ve kterém je stanoveno, že s ohledem na demografickou situaci a stávající kapacity nebude podporován vznik nových soukromých a církevních škol.

6. Navrhovatelka dále argumentuje tím, že napadená úprava je v rozporu s výhradou zákona vyplývající s čl. 33 odst. 3 a čl. 4 odst. 2 Listiny. Podle navrhovatelky z dikce první věty čl. 33 odst. 3 Listiny vyplývá, že stanovení podmínek, které vymezují obsah práva na provozování soukromých škol, je vyhrazeno zákonu. Vzhledem k tomu, že jednou z podmínek pro vznik nové školy je, aby její žádost o zápis do rejstříku škol a školských zařízení byla v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje; přičemž kritéria, která mají být brána v úvahu při vypracování dlouhodobého záměru, nejsou ve školském ani jiném zákoně upravena, lze konstatovat, že v daném případě není splněn požadavek výhrady zákona. Podmínky pro zakládání nových škol totiž podle navrhovatelky 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 nejsou tedy reálně stanoveny zákonem, ale kvaziprávními dokumenty politické, resp. úřední povahy.

7. Navrhovatelka odkazuje na judikaturu Ústavního soudu týkající se interpretace výhrady zákona ve vztahu ke stanovení podmínek realizace základních práv (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 43/13, Pl. ÚS 36/11, Pl. ÚS 13/12 a Pl. ÚS 3/15), která má podpořit závěr, že napadené ustanovení stanoví meze, v jakých se lze domáhat základního práva na provozování soukromých škol mimo rámec zákona. V této souvislosti namítá, že text

čl. 31 (právo na bezplatnou péči) a čl. 33 odst. 3 Listiny je obdobný a není proto důvod, proč by standard přezkumu naplnění podmínky výhrady zákona, který Ústavní soud používá u čl. 31 Listiny, neměl být použit u čl. 33 odst. 3 Listiny.

8. Podle navrhovatelky je postup ministerstva v rozporu s principy právního státu a dělby moci vyjádřené v čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Protiústavnost navrhovatelka nespátňuje v samotné existenci dlouhodobých záměrů jako koncepčních dokumentů, ale v jejich normativní povaze, která vzniká ve spojení s napadeným ustanovením. Pokud je žádost o zápis nové školy podle názoru ministerstva 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. To má za následek, že obsah dlouhodobého záměru získává právně normativní povahu. Závěry správních soudů, že dlouhodobé záměry nemají charakter právního předpisu, ale jedná se pouze o strategické dokumenty nelegislativního charakteru, nemohou podle navrhovatelky obstát. Postup ministerstva je tak v rozporu s principem dělby moci, neboť aprobejuje zásah moci výkonné do moci zákonodárné.

9. Navrhovatelka dále namítá, že napadená úprava zasahuje do jádra práva zakládat soukromé školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny, které podle navrhovatelky výslovně zakotvuje „*možnost zakládat soukromé školy (čl. 33 odst. 3) jako základní právo*“. Tuto interpretaci podporuje odkazem na komentář k listině, podle kterého: „*Právo zřizovat nestátní školy je nezbytným důsledkem otevřeného charakteru vzdělávání v demokratické pluralitní společnosti. To musí zahrnovat i „právo na alternativu“*“, (Bobek, M. In: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, str. 684). Regulace vzniku soukromých škol založená pouze na kritériu kapacity je podle názoru navrhovatelky sama o sobě neústavní, neboť nezohledňuje účel, pro který jsou soukromé školy ústavně chráněny, tj. zejména ochrana práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí.

10. Napadená úprava podle navrhovatelky zasahuje také do práva dětí na vzdělání podle čl. 33 odst. 1 Listiny a práva rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání svých dětí podle čl. 32 odst. 4 Listiny, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 13 Mezinárodního paktu. Navrhovatelka zdůrazňuje, že zajištění místa ve škole není jediným rozměrem práva na vzdělání, ale jeho součástí je také právo na volbu způsobu vzdělání, a to ve vazbě na to, co rodiče považují za kvalitní a vhodné vzdělání pro své děti. Právo na vzdělání sice patří mezi sociální práva, kterých se lze podle čl. 41 odst. 1 Listiny dovolávat pouze v mezích zákona, neexistuje však 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.

11. Navrhovatelka dále poukazuje na rozdílnou kvalitu mezi jednotlivými základními školami v České republice, což ilustruje na výsledcích mezinárodního šetření v oblasti vzdělávání. Tyto výsledky podle navrhovatelky 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 století. Navrhovatelka také poukazuje na rozdílný zájem rodičů o jednotlivé základní školy v závislosti na jejich kvalitě. Podle navrhovatelky

většina soukromých základních škol vzniká právě z iniciativy rodičů či prarodičů ve snaze najít pro své děti či vnuky jiné, podle názorů rodičů kvalitnější vzdělávání, než nabízejí dostupné veřejné školy v daném místě. Pokud rodičům z jakýchkoli důvodů nevyhovuje kvalita v žádné dopraveně dostupné veřejné škole s volnou kapacitou a chtějí, aby jejich dítě mohlo chodit do školy, kde se mu dostane vzdělání více odpovídající jeho potřebám, pak tuto jejich snahu je třeba považovat za realizaci práva dítěte na vzdělání ve smyslu čl. 33 odst. 1 Listiny.

12. Současná právní úprava je dále podle navrhovatelky také v rozporu se zásadou nevázat stát na konkrétní ideologii ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny. Rozpor spatřuje v tom, že realizace základního práva na vzdělání je vázána na obsah dlouhodobých vzdělávacích záměrů krajů a na činnost ústředního orgánu státní správy. Navrhovatelka poukazuje na skutečnost, že činnost ministerstva jako celku je významně ovlivněna aktuálním rozložením politických sil a obdobně je tomu i na úrovni krajů, v důsledku čehož jsou do rozhodovacích a schvalovacích procesů promítána politická kritéria. Soukromé školy jsou vnímány jako konkurenční ke státním, resp. veřejným, jejichž zájmy ministerstvo chrání přednostně, a proto vznikají důvodné pochybnosti, zda jeho rozhodování nemůže být diskriminační.

13. Závěrem navrhovatelka upozorňuje, že si je vědoma, že jistá regulace počtu škol je legitimní jak z hlediska jejich financování, tak z hlediska zajištění rovnosti v přístupu ke vzdělání. Smyslem návrhu je stanovení rozumných pravidel pro zakládání nových soukromých škol, které nabídnou reálně dostupné alternativy veřejnému školství, budou předvídatelná a budou vycházet z kvality vzdělávacího programu a nejen z lineárně vypočítaných kapacit a budou respektovat ústavně garantovanou pluralitu ve školství.

14. Z uvedených důvodů navrhla zrušení výše uvedeného ustanovení školského zákona.

III

Průběh řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh komorám Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení a dále vládě a Veřejné ochránkyni práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

16. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření shrnula průběh legislativního procesu, v jehož rámci byl školský zákon projednán a schválen. Konstatovala, že zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem. Sdělila, že je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti napadeného ustanovení a rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

17. Senát ve svém vyjádření stručně popsal danou právní úpravu a uvedl, že napadené ustanovení bylo za 13 let od účinnosti školského zákona novelizováno pouze jednou a to zákonem č. 475/2011 Sb., na jehož základě bylo s účinností od 1. 1. 2012 kumulativní spojení (orgán žádost zamítne, není-li v souladu se záměrem státu a současně příslušného kraje) nahrazeno alternativou vyjádřenou slovem „nebo“. Senát ve vyjádření dále shrnul průběh legislativního procesu a konstatoval, že napadené

ustanovení nevyvolalo v Senátu žádnou významnější diskusi, tím spíše pochybnost o jeho ústavnosti ani při schvalování původního návrhu školského zákona v roce 2004, ani při projednávání jeho novely v roce 2011. Z rozpravy je možné spíše dovodit vnímání školství jako veřejné služby dlouhodobého charakteru, za jejíž dostupnost a kvalitu nese odpovědnost především stát a která by neměla podléhat ani aktuálním politickým vlivům, ani striktně tržním předpisům. Při projednávání návrhu školského zákona na 17. schůzi Senátu dne 5. 8. 2004 podal pozměňovací návrh pouze senátor Mejstřík, spočívající v doplnění slov „*zřizuje-li školu stát, kraj, obec nebo svazek obcí*“ na konec písmene a) v § 148 odst. 3. Jeho pozměňovací návrh nebyl přijat (získal podporu pouze 14 z 56 přítomných senátorů). Po proběhlé rozpravě přijal Senát usnesení č. 517, kterým vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně s 24 pozměňovacími návrhy, z nichž žádný se netýkal problematiky zápisu škol do rejstříku. Podle Senátu je na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadeného ustanovení školského zákona posoudil a ve věci rozhodl.

18. Vláda sdělila, že vstupuje do tohoto řízení a navrhla zamítnutí návrhu. Zmocnila ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministerstvem vypracoval vyjádření vlády k návrhu a současně jej pověřila zastupováním v tomto řízení.

19. K tvrzenému zásahu navrhovatelky do práva zřizovat soukromé školy vláda uvedla, že všechny školy – veřejné, soukromé, příp. církevní – bez rozdílu uskutečňují vzdělávání podle stejných rámcových vzdělávacích programů podle § 3 a § 4 školského zákona. Veřejné školy jsou financovány ze státního rozpočtu podle § 160 a násl. školského zákona normativním způsobem. Soukromé školy jsou spolufinancovány ze státního rozpočtu procentním podílem z ročního objemu neinvestičních výdajů, mzdových prostředků a zákonných odvodů připadajících na jedno dítě, žáka nebo studenta ve srovnatelném oboru vzdělání a formě vzdělání na veřejných školách nebo školských zařízeních. Výše procentního podílu je v případě středních nebo základních škol ve výši 60 %, resp. 80 %. Od druhého roku fungování školy je procentní podíl za podmínek stanovených zákonem i 100 %. Soukromé školy mají nadto na rozdíl od veřejných škol možnost vybírat školné.

20. Vláda zdůraznila, že stát je odpovědný za regulaci kvality vzdělávání a vykonává svoji působnost vůči vzdělávací soustavě jako celku, proto je vzdělávání a školské služby poskytované podle školského zákona veřejnou službou bez ohledu na zřizovatele, jak ostatně vyplývá z § 2 odst. 3 školského zákona. Vzdělávání a poskytování školských služeb podle školského zákona tedy nelze primárně považovat za podnikání, ačkoli školský zákon v § 8 odst. 6 výslovně připouští, aby školu zřídila i právnická osoba, jejíž převažující předmět činnosti představuje podnikání.

21. Pravidla pro zápis škol do rejstříku škol a školských zařízení jsou shodná pro všechny školy bez ohledu na zřizovatele. Pokud je zamítnut zápis soukromé školy do rejstříku z důvodu, že její žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo kraje, jde o důsledek, který by za týchž podmínek dopadl i na školu veřejnou. Vláda dále zdůraznila, že požadavek rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny je výslovně stanoven v § 1 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 15/2005 Sb. Opatření uvedené v dlouhodobém záměru Jihočeského kraje, podle něhož se s ohledem na demografickou situaci a kapacitní možnosti stávajících škol nedoporučuje otevírání dalších soukromých a církevních škol, vláda považuje

za exces, který se přičí povaze a smyslu dlouhodobého záměru jako takového a řízení školské soustavy jako celku.

22. Vláda dále ve svém vyjádření odkázala také na statistické údaje o počtu zapsaných a zamítnutých žádostí veřejných a neveřejných základních a středních škol, z nichž vyplývá, že počet žádostí soukromých zřizovatelů výrazně převyšuje počet žádostí veřejných zřizovatelů u základních škol. Ke dni vypracování vyjádření je zapsáno 207 soukromých základních škol. Vláda především poukazuje na to, že ve školním roce 2016/2017 bylo zapsáno 19 nových soukromých základních škol, což představovalo více než 10% meziroční nárůst počtu soukromých základních škol. Ve školním roce 2015/2016, kdy bylo zapsáno 44 nových soukromých základních škol, tak jejich počet narostl o 30 %. Při 30% meziročním nárůstu počtu soukromých základních škol by za 12 let jejich počet převýšil počet veřejných základních škol. Zároveň vláda uvádí, že vzhledem k tomu, že počet žádostí o zápis veřejných škol je velmi nízký, nelze ze skutečnosti, že nebyla žádná žádost zamítnuta, vyvozovat, že by ministerstvo automaticky zapsalo jakoukoli veřejnou školu. Statistická data podle vlády jednoznačně dokládají, že při aplikaci napadeného ustanovení nedochází k systémovému zamítání žádostí soukromých zřizovatelů ve prospěch zřizovatelů veřejných.

23. K tvrzení navrhovatelky o rozporu napadeného ustanovení s výhradou zákona vláda zdůraznila souvislost vzdělávacího kontextu, včetně ekonomického rozměru řízení vzdělávací soustavy, s nutností zohledňování celé řady podmínek. Rozvoj vzdělávací soustavy je fakticky mnohoúrovňový a neustálý proces, který ovlivňují z hlediska času proměnlivé faktory, a proto jej nelze řídit právním předpisem, ale jde typicky o předmět koncepčních a strategických dokumentů. Protože však činnost škol musí být podložena správním aktem – rozhodnutím o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení – musí být cíle a kritéria dlouhodobého záměru nutně uváděna v život prostřednictvím rozhodování správních orgánů. Z těchto předpokladů vychází napadené ustanovení, které podmiňuje rozhodování orgánu, který vede školský rejstřík, obsahem koncepčních dokumentů. Proto zákon výslovně připouští, aby dlouhodobé záměry vytvářely směrnice pro správní uvážení.

24. K charakteristice dlouhodobých záměrů vláda uvedla, že se jedná o koncepční dokument, který používá jiných výrazových prostředků než normativní texty. Zákon jej považuje za vnější skutečnost rozhodnou pro výsledek řízení o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení. Použití obsahu dlouhodobého záměru (podkladu odborného charakteru) není z hlediska správního orgánu aplikací právní normy, nýbrž nabývá povahy posouzení skutkového stavu. Vláda dále uvedla, že právní předpisy již od 1. 1. 2001 počítají s tím, že při zařazování nové školy či školského zařízení je třeba brát v potaz i dlouhodobé záměry vzdělávání a rozvoje výchovně vzdělávací soustavy. Navrhovatelkou napadený postup je tedy v praxi aplikován již 17 let. V této souvislosti vláda dále poukázala na to, že do 31. 12. 2004 bylo v § 13b odst. 3 zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, výslovně stanoveno, že orgán státní správy rozhodující o žádosti o zápis školy rozhodne v souladu s potřebami a možnostmi rozvoje sítě. Přestože v současné právní úpravě není již takové ustanovení obsaženo, stále se stejným způsobem postupuje, a to i ohledem na § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. Veřejný zájem lze pak spatřovat právě v zajištění souladu mezi potřebami a možnostmi rozvoje vzdělávací soustavy.

25. Vláda poukazuje na to, že napadená právní úprava nebyla shledána protiústavní ani v judikatuře soudů. Odkazuje mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009 č. j. 7 As 52/2007-136, v němž se uvádí, že „*Stěžovatelka především namítá, že postavit rozhodnutí o zařazení školy do sítě pouze na posouzení souladu navrhované koncepce školy s Dlouhodobým záměrem je protiústavní. K této argumentaci je však třeba uvést, že právě posouzení tohoto souladu je zákonnou podmínkou, která musí být při rozhodování zohledněna (§ 13b odst. 3 věta druhá zákona č. 564/1990 Sb.)*.“ Tento závěr obstál i před Ústavním soudem (usnesení sp. zn. IV. ÚS 1508/09).

26. V další části svého vyjádření vláda nesouhlasí se závěry navrhovatelky, že soukromé školy jsou kvalitnější než veřejné, což dokládá výsledky výběrového zjišťování výsledků žáků 5. a 9. ročníků základních škol a odpovídajících ročníků víceletých gymnázií. K argumentu navrhovatelky o „alternativě“, kterou nabízejí soukromé školy, vláda uvádí, že neexistuje žádná definice alternativního školství. Na základě § 3 odst. 3 školského zákona všechny školy vzdělávají podle školních vzdělávacích programů, které musí být v souladu s rámcovými vzdělávacími programy (§ 5 odst. 1 školského zákona), které jsou jednotné pro školy všech zřizovatelů. Konkrétní způsob vzdělávání je pak v kompetenci ředitele školy a případně jednotlivých pedagogických pracovníků. Vláda též upozorňuje na roli institutu školské rady podle § 167 školského zákona, která se zřizuje při každé škole, a která může výrazně ovlivnit podobu vzdělávání ve škole.

27. Vláda považuje za nepodložená tvrzení navrhovatelky o riziku svévole a nerovného přístupu k soukromým školám umožněným napadenou úpravou, a uvádí, že ministerstvo nechrání žádné zájmové skupiny, ale postupuje striktně v souladu s veřejným zájmem.

28. Vláda je přesvědčena, že napadená právní úprava není v rozporu s právem zřizovat soukromé školy, není v rozporu s výhradou zákona a neporušuje ani jiná práva uváděná navrhovatelkou. S ohledem na uvedené navrhuje, aby Ústavní soud návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný, případně zamítl.

29. V podání ze dne 27. 4. 2018 zaslalo ministerstvo Ústavnímu soudu text rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2018 č. j. 2 As 312/2017-34, týkajícího se právní povahy dlouhodobých záměrů.

30. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že do řízení v této věci nevstupuje.

31. Na zaslání vyjádření navrhovatelka replikou nereagovala.

IV

Ústní jednání

32. Ústavní soud v souladu s ust. § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatelky a účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

V

Podmínky meritorního posouzení návrhu

33. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení, jelikož návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Proto přistoupil k meritornímu posouzení návrhu.

VI

Posouzení ústavní konformity legislativního procesu

34. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve posuzuje, zda napadený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a ze sněmovních tisků veřejně dostupných (na adrese <http://www.psp.cz>) shledal, že napadená ustanovení školského zákona byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ostatně ani navrhovatelka nevznesla proti legislativní proceduře žádné námítky.

VII

Dikce a kontext napadeného ustanovení

35. Napadené ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona zní:
(3) „*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.*“

36. V úvodu posuzování návrhu Ústavní soud považuje za vhodné alespoň stručně vymežit kontext napadené právní úpravy. Zákonodárce předpokládá existenci koncepčních materiálů v oblasti vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy, když v § 9 školského zákona upravil existenci tzv. dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky a vzdělávací soustavy kraje. Předmětné ustanovení stanoví zejména procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů, kdy k jejich tvorbě na celostátní úrovni je příslušné ministerstvo a na úrovni jednotlivých krajů krajské úřady. Ministerstvo zpracovává celostátní dlouhodobý záměr, projednává jeho návrh s příslušnými ústředními odborovými orgány, příslušnými organizacemi zaměstnavatelů s celostátní působností a s kraji, předkládá jej vládě ke schválení a zveřejňuje jej způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vláda následně předkládá celostátní dlouhodobý záměr Poslanecké sněmovně a Senátu k projednání.

37. Krajské úřady zpracovávají vlastní dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy v kraji, který musí být v souladu s celostátním dlouhodobým záměrem, a předkládají jej ministerstvu k vyjádření. Část krajského dlouhodobého záměru týkající se vzdělávání ve školách a školských zařízeních zřizovaných krajem je radou kraje předkládána zastupitelstvu ke schválení. Obdobně i zde platí, že krajský dlouhodobý záměr je zveřejňován způsobem umožňujícím dálkový přístup. Oba typy dlouhodobých záměrů jsou zpracovávány jednou za 4 roky. Obsahové náležitosti dlouhodobých záměrů stanoví zákon pouze ve vztahu ke krajským dlouhodobým záměrům, když v § 9 odst. 3 školského zákona požaduje, aby obsahoval analýzu

vzdělávací soustavy v kraji a stanovil 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.

38. Detailnější úprava vzniku a obsahu dlouhodobých plánů je zákonodárcem odkázána na podzákoný právní předpis prostřednictvím zmocňovacího ustanovení v § 11 školského zákona. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška č. 15/2005 Sb., která upravuje temporální aspekty postupné formulace dlouhodobých zpráv a interakce mezi zúčastněnými orgány podle § 9 školského zákona. Dále stanoví základní hlediska pro formulaci dlouhodobých plánů, kterými jsou: celoživotní učení, zlepšení kvality a efektivity systémů vzdělávání a vzdělávací soustavy, usnadnění rovného přístupu ke vzdělávání pro všechny, udržitelný rozvoj a vzdělanostní úroveň obyvatelstva, demografie, trh práce, zaměstnanost a sociální soudržnost. V rámci stanovení obligatorních součástí dlouhodobých plánů pak předmětná vyhláška v § 1 odst. 2 písm. c) ukládá existenci části, která definuje kritéria rozvoje a optimalizace vzdělávací soustavy a struktury budoucí vzdělávací nabídky škol, a to bez ohledu na zřizovatele, se zaměřením na strukturu skupin oborů vzdělání, druhů škol a jejich kapacitu na základě předpokládaného demografického vývoje a záměrů dalšího rozvoje.

VIII

Věcné posouzení návrhu

39. Z návrhu vyplývá, že protiústavnost je spatřována především v porušení čl. 33 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 2 Listiny, tedy podle navrhovatelky napadená úprava zasahuje do „jádra práva zakládat soukromé školy“ podle čl. 33 odst. 3 Listiny ve spojení s porušením tzv. výhrady zákona, tj. zásady, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.

40. Ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny upravuje jednu ze základních zásad ústavní úpravy práva na vzdělání. Právo na vzdělání obsažené v čl. 33 Listiny je tradičně doktrinárně i judikatorně považováno za tzv. sociální právo. Kategorizaci odpovídá též systematika Listiny, když právo na vzdělání artikulované prostřednictvím čl. 33 řadí do hlavy čtvrté s názvem „Hospodářská, sociální a kulturní práva“. Pro sociální práva je typické, že ze své povahy vyžadují provedení zákonem. Tento princip je stanoven v čl. 41 odst. 1 Listiny, v němž je výslovně stanoveno, že uvedených práv, včetně práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí. Ústavní soud ve vztahu k čl. 41 odst. 1 Listiny dovodil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, že pojmovým znakem sociálních práv je *„skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů [čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod]. Toto ustanovení dává pravomoc zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv.... U sociálních práv lze konstatovat, že jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv.“*

41. S ohledem na ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny však uvážení zákonodárce není (resp. z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních práv zcela

neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem. Jak dále uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 „*Při provádění ústavní úpravy, zakotvené v Listině, se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Zákonodárce nesmí popřít samotnou existenci konkrétního sociálního práva, či ve svém důsledku vyloučit jeho realizaci. V rámci těchto mezí má zákonodárce poměrně širokou možnost upravit provedení jednotlivých sociálních práv, včetně možnosti jejich změn.... Specifický charakter sociálních práv v žádném případě neznamená, že by jimi zákonodárce nebyl vázán. Zakotvení jejich existence v Listině znamená, že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard těchto sociálních práv. V žádném případě tedy nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině.*“ V důsledku tohoto specifického charakteru sociálních práv se při jejich přezkumu nepoužívá tzv. test proporcionality, jehož aplikace výrazně omezuje diskreci zákonodárce při přijímání právní úpravy upravující základní práva.

42. Na základě uvedených východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti či racionality (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 54/10 či Pl. ÚS 16/14).

43. K tomuto testu přistoupil Ústavní soud navzdory tomu, že navrhovatelka vystupuje z pozice ochránce nestátních (soukromých) škol a garance jejich ústavních práv (k tomu srov. zejména body 51. a 52.). Napadené ustanovení se totiž vztahuje na všechny školy a školská zařízení podle školského zákona, bez ohledu na jejich veřejnoprávní či soukromoprávní povahu. Test racionality reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce při provádění sociálních práv, tak potřebu vyloučit jeho případné zásahy do podstaty a smyslu sociálních práv a zároveň umožnit přezkum omezení, která nezasahují do podstaty a smyslu sociálních práv. Test racionality se skládá ze čtyř následujících kroků: 1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu; 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu; 3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. 4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

44. Prvním krokem přezkumu v rámci tohoto testu je vymezení smyslu a podstaty sociálního práva resp. jeho esenciálního obsahu. V daném případě jde o vymezení podstaty a smyslu práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, a to zejména ve vztahu k ústavní úpravě podmínek zřizování jiných než státních škol ve smyslu ustanovení čl. 33 odst. 3 Listiny.

45. K samotnému pojmu práva na vzdělání se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/95, v němž konstatoval, že „*Pojmový znak "právo na vzdělání" (článek 33 odst. 1 Listiny) je sám o sobě vágní, neboť s tímto jen všeobecně formulovaným právem je spojen nespočet sociálních aspektů a účelů, a to mnohdy rozdílné sociální kvality a sociálního dopadu. Tendence posunout jakýkoliv z těchto aspektů a účelů do roviny způsobilé k porušení tohoto práva by, podle názoru Ústavního soudu, byla způsobilá, stejně jako v celé řadě obdobných případů, vyvolat celou řadu sociálně disfunkčních*

a nežádoucích účinků.“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 z tohoto neurčitého pojmového vymezení pak dovodil, že „Zásah do samotného jádra práva na vzdělání je tak něčím výjimečným a může k němu dojít jen v případě zjevných excesů. To by se tak mohlo stát např. za situace, když by měl daný právní předpis obecně nepřijatelné (např. diskriminační) důsledky či by nesplňoval požadavky v právním státě obecně kladené na právní předpisy (usnesení ze dne 5. 1. 2011 sp. zn. II. ÚS 2446/10).“.

46. Ústavní soud tak ve své judikatuře vymezil některá východiska pro charakteristiku práva na vzdělání. Na jejich základě lze konstatovat, že právo na vzdělání má několik rovin, a to nejen z hlediska jeho jednotlivých aspektů upravených v čl. 33 Listiny, ale také z hlediska projevů sémantického obsahu práva na vzdělání jako celku. Právo na vzdělání je v tomto smyslu jednotou institucionálního a materiálního aspektu. Institucionální aspekt práva na vzdělání spočívá v povinnosti státu vytvořit adekvátní systém vzdělávacích institucí. Této povinnosti státu pak na straně jednotlivce koreluje právo na přístup ke vzdělávacím institucím tvořícím dosažené institucionální uspořádání. Požadavku zajištění práva na vzdělání ve smyslu materiálním odpovídá povinnost státu zajistit vzdělání náležité kvality formy a obsahu a tomu odpovídající právo jednotlivce. Jistá míra elementární kvality každého z uvedených aspektů tvoří podstatu a smysl práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny.

47. Obsah jádra práva na vzdělání v materiálním smyslu znamená především požadavek elementární úrovně kvality obsahu a formy vzdělání, která v demokratickém právním státě musí aspirovat na vysoké standardy založené na principech odbornosti, objektivity a demokratického pluralitního charakteru. Uvedený charakter materiálního aspektu práva na vzdělání zdůraznil Ústavní soud ve vztahu k pedagogům již ve svém nálezu Pl. ÚS 36/93, ve kterém konstatoval, že *„učitelé jsou odpovědní za to, aby zprostředkovali získávání vysoce odborných poznatků při splnění podmínky světonázorové objektivnosti. Tyto požadavky vyjadřuje demokratický stát v článku 33 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na vzdělání.“* Stát jakožto subjekt odpovědný za realizaci práva na vzdělání naplňuje výše uvedené maximy materiální stránky práva na vzdělání regulačními prostředky aplikovanými na vzdělávací soustavu jako je například zajišťování kvality pedagogického personálu, systémem vzdělávacích programů či prostředky kontroly.

48. Institucionální aspekt esenciálního obsahu práva na vzdělání zahrnuje požadavek na existenci vzdělávacích institucí v rozsahu zajišťujícím každému efektivní přístup ke vzdělání. Ústavní soud se otázkami přístupu ke vzdělání zabýval především v otázce (ne)podmíněnosti práva na bezplatné vzdělání podle Listiny (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/93, Pl. ÚS 27/95 či Pl. ÚS 25/94), přezkumu rozhodnutí o přijetí, resp. nepřijetí ke studiu na vysoké škole (nález sp. zn. Pl. ÚS 32/95) a povinného očkování jako podmínky při přijetí dítěte do mateřské školy (nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14). Z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) představuje zásadní rozhodnutí kauza *D. H. a ostatní proti České republice*, týkající se nerovného přístupu romských dětí ke vzdělání, která iniciovala řadu systémových změn v právní úpravě i praxi ve školství (rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. 11. 2007 č. 57325/00.). Obecně ESLP k otázce přístupu k právu na vzdělání pak vychází z tzv. „Belgického jazykového případu“, který spočívá na principu, že právo na vzdělání představuje otevřený a rovný přístup do státem již zřízených a existujících vzdělávacích zařízení. K tomu srov. *Case „Relating to Certain Aspects of The Laws on the Use of Languages in Education in Belgium“ proti Belgii* (rozsudek ESLP ze dne 23. 7. 1968

č. 1474/62 a další; srov. též Bobek, M. In Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 680).

49. Esenciální obsah práva na vzdělání inkorporuje ve svém obsahu existenci nestátních škol, předjímanou ústavodárcem čl. 33 odst. 3 Listiny, a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. Činí tak zejména s ohledem na požadavek demokratické plurality, která se promítá do institucionální a materiální diferenciaci obsahu práva na vzdělání prostřednictvím existence státních a nestátních škol. Ústavní soud konstatuje, že z tohoto důvodu stát nemůže přistoupit k zákonné regulaci práva na vzdělání, která by přímo či nepřímo vedla k úplnému zamezení existence či fungování nestátních škol.

50. V posuzovaném případě zřizování nestátních škol Listina v čl. 33 odst. 3 stanoví, že *„Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu.“* Uvedené ustanovení je nutné chápat v širším kontextu čl. 33. V případě čl. 33 odst. 3 Listiny se podle názoru Ústavního soudu nejedná o samostatné právo zřizovat nestátní školy, jak se snaží dovodit navrhovatelka, ale o jednu z ústavních zásad specifikujících realizaci práva na vzdělání. Prostřednictvím této zásady, tvořící součást práva na vzdělání, ústavodárce vytváří prostor, aby zákonodárce využil při realizaci práva na vzdělání též nestátních škol. Nestátní školy tak představují subsidiární prostředek pro naplnění práva na vzdělání. Listina prostřednictvím uvedeného ustanovení vytváří prostor, aby nestátní školy tvořily část institucionálního uspořádání vzdělávací soustavy a podílely se tak na zajišťování práva na vzdělání v náležité kvalitě obsahu a formy vzdělávání. Uvedené interpretaci též odpovídá jazykový výklad čl. 33 odst. 3 Listiny, který podmiňuje zřizování jiných škol než státních a vyučování na takových školách zákonnou úpravou.

51. Listina v čl. 33 odst. 1 a 2 zaručuje právo na bezplatné vzdělání ve „státních“ (přesněji veřejných) základních a středních školách. Stanoví tak veřejné subjektivní právo na vzdělání v těchto školách, čemuž odpovídá i veřejnoprávní povinnost (závazek) státu systém (veřejných) základních a středních škol vytvářet a spravovat. V čl. 33 odst. 3 Listiny se pak stanoví, že lze zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich jen za podmínek stanovených zákonem. Bezprostřední souvislost mezi čl. 33 odst. 1 a 2 a čl. 33 odst. 3 Listiny tak podle názoru Ústavního soudu není dána. Nezaručuje se totiž právo na vzdělání na jiných než veřejných základních a středních školách, ale stanoví se toliko možnost - v souladu se zákonem - zřizovat a vyučovat např. na soukromých školách za úplatu. Není tak ani výslovně garantována eventuální stejná podpora státu pro takové školy. Listina v čl. 33 odst. 3 používá v části před středníkem odlišný termín „vyučování“. Vyučování (výuka) je proces probíhající v rámci vzdělávání, při kterém je nutné respektovat ústavní principy práva na vzdělání, čemuž odpovídá i podmínka zákonné úpravy vyučování na nestátních školách.

52. V případě nestátních škol se tedy jedná o komplementární (subsidiární) instituce, jejichž existenci stát v přiměřeném počtu umožňuje, aby tak účelně doplnil soustavu státních (veřejných) základních a středních škol. Listina tak neobsahuje – a logicky ani obsahovat nemůže – subjektivní veřejné právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) základní či střední školy, nevzniká tedy ani povinnost státu zajišťovat právo na „vyučování“ na těchto školách (ponecháváme stranou vysoké školy, kde je zákonná úprava odlišná, ačkoliv i na neveřejné vysoké školy se vztahuje čl. 33 odst. 3 Listiny).

Úkol státu, resp. zákonodárce však nepochybně spočívá v určité regulaci zřizování a fungování neveřejných základních a středních škol a to mj. i proto, že tyto školy - jak již bylo uvedeno - plní pouze doplňkovou formu vzdělávání vedle „páteřního“ systému škol veřejných.

53. Komplementární (subsidiární) charakter institutu nestátních škol vyjádřený v čl. 33 odst. 3 Listiny vyplývá také z rozdílného ústavního režimu mezi školami státními (veřejnými) a nestátními, kdy ústavodárce konstituuje právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách veřejných, zatímco na nestátních školách umožňuje poskytování vzdělání za úplatu. Navrhovatelka vychází z předpokladu, že existence nestátních škol sama o sobě představuje záruku zajištění otevřeného a pluralitního charakteru vzdělávacího systému. Opomíjí však právě uvedenou skutečnost, že nestátní subjekty poskytují vzdělání zpravidla za úplatu. Tím ve své podstatě konstruuje ekonomické překážky v přístupu ke vzdělání, čímž mohou prohlubovat nejen stávající sociální a ekonomické rozdíly ve společnosti, ale zároveň mohou v dlouhodobém horizontu zesilovat ekonomickou stratifikaci společenských skupin. Excesivní uplatnění tržních mechanismů prostřednictvím možného dominantního postavení nestátních škol v institucionálním složení vzdělávací soustavy by proto ve svém důsledku mohlo znamenat omezení nejen přístupu ke vzdělání, ale i pluralitního charakteru vzdělávacích institucí samotných. Uvedené potenciální negativní důsledky předjímá samotný ústavodárce, když vychází z preference bezplatného vzdělání na státních (veřejných) základních a středních školách. Právě tímto způsobem ústavodárce naplňuje základní podmínku rovného přístupu ke vzdělání.

54. Vzhledem ke skutečnosti, že stát je povinen zaručit ústavně právně adekvátní záruky realizace práva na vzdělání, a to v jeho institucionálním i materiálním aspektu, lze vyvozovat, že má výsadní postavení při určování institucionální struktury vzdělávací soustavy včetně regulace kvality formy a obsahu vzdělávání. Ačkoliv stát nemůže zasáhnout do esenciálního obsahu práva na vzdělání, požívá zákonodárce široké míry diskrece při stanovení podmínek zřizování nestátních škol a školských zařízení. Součástí uvedené diskrece je bezesporu široká úvaha při stanovení způsobu zákonné regulace vzniku nestátních škol. K obdobnému závěru dospívá též ESLP, když konstatuje, že čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě neukládá státům povinnost zakládat určitý typ školských zařízení, nýbrž pouze zaručit osobám spadajícím do jejich jurisdikce právo využívat existujících vzdělávacích prostředků (již výše uvedená tzv. „Belgická jazyková kauza“). To ostatně ESLP konstatoval přímo ve vztahu ke stížnosti *Soukromé základní školy Cesta k úspěchu v Praze, s.r.o. a Občanského sdružení Škola dětem proti České republice* (ze dne 22. 11. 2011, č. 8314/10). Při stanovení zákonné regulace vzniku nestátních škol však platí, že zákonodárce je vázán principem rovnosti ve smyslu zákazu stanovení nedůvodného rozdílného právního zacházení mezi státními a nestátními školami.

55. Právo Evropské unie, jejíž pravomoc v otázkách všeobecného vzdělávání je pouze doplňková a uplatní se v rámci působností v oblasti volného pohybu osob (typicky při školní docházce dětí-rodinných příslušníků migrujících občanů EU), sice pokládá svobodu zakládat veřejná nebo soukromá vzdělávací zařízení za jedno z hledisek svobody podnikání, její výkon však podléhá souladu s vnitrostátními zákony členských států (čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv EU), které mají plnou odpovědnost za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů a jejich kulturní a jazykovou rozmanitost (čl. 165 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie).

56. S ohledem na výše uvedenou charakteristiku podstaty a smyslu práva na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny Ústavní soud přistoupil k druhému kroku testu racionality, který spočívá ve zhodnocení, zda se napadené ustanovení dotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

57. V nyní projednávané věci navrhovatelka tvrdí, že napadené ustanovení zasahuje do jádra práva zakládat soukromé školy podle čl. 33 odst. 3 Listiny, v němž je podle ní zakotvena „*možnost zakládat soukromé školy (čl. 33 odst. 3) jako základní právo*“. S tímto názorem se nelze ztotožnit vzhledem k výše vyloženému názoru Ústavního soudu vztahujícímu se k charakteru čl. 33 odst. 3 v kontextu čl. 33 Listiny jako celku (srov. body 51 a 52.).

58. Pokud jde o otázku, zda napadené ustanovení školského zákona zasahuje do esenciálního obsahu práva na vzdělání, Ústavní soud dospěl k negativnímu závěru. Stávající praxe nepochybně dokazuje, že v důsledku aplikace napadeného ustanovení, tj. podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem, nedochází k plošnému znemožnění vzniku nestátních škol. Samotná potencialita zneužití uvedeného zákonného mechanismu obsaženého v napadeném ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, např. za situace, kdy dlouhodobé záměry vyloučí plošným způsobem ze školské koncepce existenci nestátních škol, vychází z předpokladu hypotetického protiústavního nakládání s uvedeným institutem (aktu konkrétní aplikace práva), a proto nemůže sama o sobě sloužit jako argument protiústavnosti uvedeného mechanismu (daného ustanovení). Zároveň platí, že zákonný požadavek souladu činnosti školy s dlouhodobými záměry jako podmínka zápisu školy do rejstříku je aplikován rovným způsobem na školy státní i nestátní. Ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona se tedy nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

59. V rámci třetího kroku testu racionality Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení sleduje legitimní cíl, a proto nepředstavuje svévolné zásadní snížení standardu základních práv. Mechanismus podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem směřuje k zajištění institucionálního souladu vzdělávací soustavy se střednědobou a dlouhodobou politickou koncepcí realizace práva na vzdělání, která je artikulována právě prostřednictvím dlouhodobých záměrů. Jde zcela jistě o legitimní cíl, kdy veřejná moc využívá regulaci institucionální struktury vzdělávací soustavy za finálním účelem realizace práva na vzdělání.

60. V závěrečném kroku testu racionality, tj. posouzení, zda napadené ustanovení k dosažení uvedeného cíle představuje racionální prostředek, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší, dospěl Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení v tomto směru ob stojí. Zajištění adekvátní institucionální struktury vzdělávacího systému spočívá především v regulaci vzniku škol a školských zařízení. Proto právě podmínění zápisu do rejstříku škol a školských zařízení souladem s celostátním dlouhodobým záměrem a s relevantním krajským dlouhodobým záměrem lze považovat za racionální prostředek, kterým stát dosahuje zamýšlené struktury vzdělávacího systému za účelem zajištění institucionálního aspektu práva na vzdělání

podle vzdělávací politiky formulované, v rámci ústavních mantinelů, v dlouhodobých záměrech.

61. Ústavní soud k výše provedenému testu racionality dodává, že zákonné instituty či mechanismy stanovující či mající za důsledek možná omezení základních práv je třeba interpretovat a aplikovat ústavně konformním způsobem. Orgány odpovědné za tvorbu dlouhodobých záměrů se nemohou považovat za prostředek plošné likvidace nestátních škol prostřednictvím vázanosti zápisu do rejstříku škol a školských zařízení s jejich souladem, tj. dlouhodobé záměry nemohou představovat prostředek zásahu do esenciálního obsahu práva na vzdělání. Při respektování požadavku ústavně konformního výkladu však ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona představuje legitimní a racionální prostředek realizace vlivu státu při zajišťování institucionálního aspektu práva na vzdělání.

62. Ani navrhovatelkou zmiňované omezení vzniku nestátních škol založené na kapacitních důvodech, objektivně užívané v některých dlouhodobých záměrech, 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.

63. Navrhovatelka vyjma zásahu do esenciálního obsahu práva zřizovat soukromé školy dále namítá porušení čl. 4 odst. 2 Listiny. Podle čl. 4 odst. 2 Listiny mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem. Účelem takto formulovaného výlučného zmocnění zákonodárce (neboli výhrady zákona) je 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“ (Wagnerová, E. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 128).

64. Výhrada zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny určuje zejména vztah mezi primární a sekundární normotvorbou, kdy vyžaduje, aby meze základních práv byly stanoveny pouze zákonem. Jak již dříve konstatoval Ústavní soud, výhrada zákona však „nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení sociálního práva, v jehož rámci se jej může jednotlivec domáhat, bylo dále upraveno podzákoným právním předpisem vydaným podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho ze zákonné úpravy vyplývajícího obsahu.“ (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 3/15). Ústavní soud v minulosti vyslovil, že nejde o porušení výhrady zákona, pokud podzákoný právní předpis „konkretizuje problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.“ (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 5/01).

65. Povaha napadeného ustanovení se ve své podstatě nedotýká výhrady zákona ve smyslu vztahu mezi primární a sekundární normotvorbou, neboť prostřednictvím

napadeného ustanovení § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona zákonodárce zavazuje orgán rozhodující o zápisu školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení obsahem příslušných dlouhodobých záměrů, které nemají povahu sekundárního normativního právního aktu. Dlouhodobé záměry představují svým obsahem strategické plány na úrovni celostátní i krajské, které kombinují charakter odborného a politického dokumentu, když stanoví střednědobé a dlouhodobé koncepce rozvoje vzdělávání a vzdělávací soustavy (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2018 č. j. 2 As 312/2017-34).

66. Hodnocení požadavku dodržení výhrady zákona je v předmětném případě a s ohledem na výše uvedenou judikaturu Ústavního soudu nutné posuzovat v rámci dvou základních otázek. V první řadě jde o otázku normativního, resp. zákonného charakteru uvedeného mechanismu, který spojuje nesoulad žádosti o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku s dlouhodobým záměrem, s následkem zamítnutí žádosti. V druhé řadě je nutné hodnotit charakter samotného dlouhodobého záměru, který představuje neodmyslitelnou součást uvedeného procesu s určujícím vlivem na případné zamítnutí žádosti. Představuje tak autonomní součást mechanismu zasahujícího do realizace práva na vzdělání, a proto je podřízen požadavkům výhrady zákona, tj. v tomto případě maximě, aby stanovení meze práva na vzdělání nebylo zákonem fakticky přenecháno na praxi státních orgánů či jiných subjektů.

67. Ve vztahu k první otázce Ústavní soud uvádí, že formální vázanost orgánu posuzujícího žádost o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vychází ze samotné podstaty § 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, který stanoví vázanost registrujícího orgánu obsahem relevantních dlouhodobých záměrů; případný rozpor žádosti s dlouhodobým záměrem je zákonným důvodem zamítnutí žádosti o registraci. Samotné vymezení uvedeného mechanismu na úrovni zákona tak odpovídá požadavku výhrady zákona.

68. Je proto nezbytně nutné v dalším kroku hodnotit povahu dlouhodobého záměru. Ústavní soud se neztotožňuje s pohledem navrhovatelky, která bez dalšího považuje dlouhodobé záměry za projev politické vůle exekutivy umožňující svévolné politické zásahy do práva na vzdělání. V první řadě je nutné uvést, že samotná existence dlouhodobých záměrů má zákonný základ v § 9 školského zákona, prostřednictvím něhož zákonodárce vytvořil formou konkrétního strategického dokumentu prostor pro formulaci školských politik ze strany exekutivních orgánů. Zákonodárce též stanovil základní procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů a obsahové náležitosti krajských vzdělávacích záměrů. V podrobnostech pak prostřednictvím zákonného zmocnění pověřil ministerstvo k úpravě obsahu, struktury a postupu zpracování dlouhodobých záměrů. S povahou dlouhodobého záměru souvisí i skutečnost, že se vždy vypracovávají na časově omezenou dobu 4 let, a po jejím uplynutí se přijímají nové, odpovídající případným změnám a potřebám vzdělávací soustavy.

69. Orgány zodpovědné za zpracování vzdělávacích záměrů však nejsou při jejich formulaci vázány pouze strohým obsahovým vymezením dlouhodobých záměrů v § 9 školského zákona a ve vyhlášce č. 15/2005 Sb. Nad rámec výše uvedeného musí zejména respektovat zásady a cíle vzdělávání vymezené v § 2 školského zákona. Mezi zásady uvedené v § 2 odst. 1 školského zákona zejména patří zásady „zohledňování vzdělávacích potřeb jednotlivce“, „vzájemné úcty, respektu, názorové snášenlivosti, solidarity a důstojnosti všech účastníků vzdělávání“, „bezplatného základního

a středního vzdělávání státních občanů České republiky nebo jiného členského státu Evropské unie ve školách, které zřizuje stát, kraj, obec nebo svazek obcí“, „hodnocení výsledků vzdělávání vzhledem k dosahování cílů vzdělávání stanovených tímto zákonem a vzdělávacími programy“. K obecným vzdělávacím cílům uvedeným v § 2 odst. 2 pak patří zejména „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“ či též „pochopení a uplatňování zásad demokracie a právního státu, základních lidských práv a svobod spolu s odpovědností a smyslem pro sociální soudržnost“.

70. Výše uvedené právně závazné kvalitativní požadavky na vzdělávací záměry jsou doprovázeny požadavkem ústavně-konformního výkladu, v (materiálním) právním státě je uplatňování veřejné moci vázané, resp. omezené: „v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“, včetně zákona ústavního (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny). Orgány zodpovědné za formulaci vzdělávacích záměrů tak musí respektovat nejen širší kvalitativní požadavky v oblasti vzdělávání stanovené školským zákonem, ale zároveň musí přihlídnout 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 tímto by vedly k zásahu do výše vymezeného esenciálního obsahu práva na vzdělání ve vztahu k čl. 33 odst. 3 Listiny.

71. Ústavní soud uzavírá, že existence dlouhodobých záměrů je podřízena škále procesních i obsahových náležitostí vyvěrajících z ústavní i zákonné úpravy, a proto nelze jejich vznik a obsah považovat za případ, kdy zákonem byl bez dalšího vytvořen prostor pro stanovení mezi základního práva činností exekutivních orgánů, tj. v rozporu s výhradou zákona. Činnost ministerstva a krajů při formulaci dlouhodobých záměrů tak nelze považovat za činnost, která by snad byla upravena vágní zákonnou úpravou ponechávající široký prostor politickému uvážení exekutivy.

72. Právě z důvodu dodržení výhrady zákona se dále nelze domnívat, že existence dlouhodobých plánů představuje porušení principu dělby moci, neboť je zachován nejen obsah čl. 4 odst. 2, který stanoví, že „*Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem*“, ale též princip legality vyžadující, aby státní moc byla uplatňována v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy; čl. 2 odst. 2 Listiny).

73. Ústavní soud neshledal napadené ustanovení rozporné ani s čl. 32 odst. 4 Listiny, čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a čl. 13 Mezinárodního paktu, jak tvrdí navrhovatelka. Předně je třeba uvést, že ustanovení čl. 32 odst. 4 Listiny nestanoví právo rodičů rozhodovat o způsobu výchovy a vzdělávání tak, jak je formuluje navrhovatelka. Podle čl. 32 odst. 4 Listiny „*péče o děti a jejich výchova je právem rodičů*“. Ústavní soud konstatuje, že je třeba pojmy výchova a vzdělání v tomto ohledu rozlišit, neboť vzdělání oproti výchově v sobě zahrnuje výrazně formalizovaný institucionální a materiální aspekt, v jehož rámci probíhá. Výchova má jiný cíl i prostředky: „*Cílevědomá systematická péče o (zdárný) duševní a tělesný rozvoj (mladého) člověka*“ (Slovník spisovné češtiny. Praha, Academia 1994 s. 509). Kdežto vzdělání lze charakterizovat jako „*rozvinutí duševních schopností a osvojení si širokých*

znalostí studiem“ (Slovník spisovné češtiny. Praha: Academie, 1994, s. 529). Funkčním smyslem práva na vzdělání je poskytnout jeho subjektům adekvátní míru vědění, která není v plné dispozici rodičů na základě čl. 32 odst. 4 Listiny. Tuto skutečnost lze dovodit jak z ústavní povinnosti povinné školní docházky, tak i ze způsobu regulace domácí výuky v rámci níž stát vyžaduje zajištění adekvátní míry obsahu a formy vzdělání. Volba způsobu vzdělání, jakožto výraz „práva na alternativu“, není absolutní a nemůže relativizovat povinnost státu zajistit právo na vzdělání jako celek.

74. Tento závěr podporuje i interpretace čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě a judikatura ESLP, podle které právo na vzdělání není možné považovat za absolutní, protože v jeho rámci vyvstávají implicitně přijímané limity vyvolávající potřebu regulace ze strany státu (srov. případ *Golder v. proti Spojenému království*, Rozhodnutí ESLP z 21. 2. 1975, č. 4451/70 či *Fayed proti Spojenému království*, rozhodnutí ESLP ze dne 21. 9. 1994, č. 17101/90).

75. Napadená právní úprava je podle navrhovatelky také v rozporu se zásadou nevázat stát na konkrétní ideologii ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny. Tento rozpor navrhovatelka spatřuje v tom, že realizace základního práva na vzdělání je vázána na obsah dlouhodobých vzdělávacích záměrů krajů a na činnost ústředního orgánu státní správy, která je významně ovlivněna aktuálním rozložením politických sil. S jejím argumentem se nelze ztotožnit, jak vyplývá již z výše uvedené charakteristiky podstaty a smyslu práva na vzdělání. Ústavní soud k tomu dodává, že základní principy práva na vzdělání jsou stanoveny v Listině a jeho konkretizované materiální a institucionální aspekty jsou provedeny v zákoně. Orgány veřejné moci jsou povinny tyto principy respektovat a činit svá rozhodnutí v mezích Listiny a prováděcích zákonů.

IX Závěr

76. Ústavní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že napadené ustanovení školského zákona není v rozporu s ústavním pořádkem, resp. s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2 Listiny, čl. 32 odst. 4, čl. 33 odst. 1 a odst. 3 Listiny a čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Návrhu na přednostní projednání věci nevyhověl, poněvadž pro takový postup nebyly shledány relevantní důvody.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 9. července 2019

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17

Využívám svého práva nesouhlasit s výrokem i odůvodněním plenárního nálezu a jsem toho názoru, že návrhu mělo být vyhověno.

Úvodem své argumentace si dovoluji předřadit dalšímu textu tři jeho výchozí aspekty, jež nazvu konstanty. Ty by měly prostupovat celý obsah disentu, jsou takříkajíc vytknuty před závorku a netřeba se již jimi explicitně zabývat.

První mou konstantou je nesouhlas (u mne provázející řadu plenárních nálezů), že nebylo nařízeno jednání. Ustanovení § 148 odst. 3 školského zákona by totiž nemuselo být předmětem úvah o neústavnosti, kdyby byly jeho podmínky (vedle onoho klíčového – zkráceně – dlouhodobého vzdělávacího záměru též předložené předpoklady pro zamýšlenou činnost školy) relativně rovnocenné při rozhodování o zápisu do rejstříku škol a školských zařízení. Namísto toho plyne z tvrzení navrhovatelů, a nález to výslovně nepopírá, že alfou a omegou rozhodnutí tu je shoda s dlouhodobým vzdělávacím záměrem státu a kraje. Před rozhodnutím pléna tedy bylo žádoucí obstarat si bližší poznatky o rozhodovacím procesu, což se nestalo. Na omluvu pléna v této i jiných věcech (veřejné jednání pléna se zatím za šest let konalo jen dvakrát) se dá uvést, že se navrhovatelé zhusta nechovají jako opravdové strany procesu a výstižné, neřku-li poutavě odůvodněné důkazní návrhy jsou výjimkou; Ústavní soud si má zkrátka obstarat všechny poznatky sám.

Za druhou konstantu považuji fakt, že se plenární nález výraznějším způsobem nevypořádává s tvrzením navrhovatelů, že bylo zasaženo též právo rodičů (spolu)určovat výchovu svých dětí (čl. 32 odst. 4 Listiny a mezinárodní úmluvy). Prání a možnosti rodičů tu zůstaly stranou a nálezu vévodí „elementární úroveň“ kvality vzdělání s aspirací na její vysoký standard, zajišťovaný státem.

Mou třetí konstantou je výrazně odlišný názor na přístup k výchovnému a vzdělávacímu procesu. Stran jeho materiálních podmínek bych nezavrhoval ani hlubší propracování alternativy takové státní podpory soukromých škol, jež by nezaručovala její naprosto stejnou úroveň v porovnání se státními školami (srov. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu 1 BvI 16/84 citované v Komentáři k Listině autorů E. Wagnerové a kol. z roku 2012, s. 685). Za nejpodstatnější však považuji, že ústavodárcem presumovaná pluralita vzdělávacího procesu může být nejlépe zaručena různými přístupy k němu, zohledňujícími potenciál zaujmout žáky a pěstovat v nich schopnost rozlišovat informace, i na úkor onoho „vysokého standardu“, jenž se žádá. K tomu mohou přispět i soukromé školy, byť třeba v minoritním počtu.

A nyní konečně k mým dalším výhradám k nálezu, směřujícím především k obsahu (jádra) práva na vzdělání a k tomu, jak nález vnímá ústavní status soukromého školství ve světle čl. 33 Listiny.

Podle bodu 47 odůvodnění je obsahem jádra (esenciálním obsahem) práva na vzdělání především elementární úroveň kvality vzdělávání, jež musí současně aspirovat na vysoké standardy vzdělávacího procesu. Zmíněno je též založení obojího požadavku na pluralitním principu, tím se však pluralita pro většinu další argumentace vyčerpává.

Charakteristika podstaty práva na vzdělání zajisté nemůže vycházet jen z takto obecně pojatého standardu. Úprava většiny článků Listiny obsahuje více aspektů (podle jednotlivých odstavců i společně pro všechny), jež si zaslouží tvořit prvky ústavní metodou určeného jádra jednotlivého práva. V tomto případě jde o postoj ke statusu soukromých škol, vycházející z textu čl. 33 odst. 3 Listiny. K tomu se znění nálezu dostává postupně v následujících úvahách, pro mne dílem zjednodušujících a dílem překvapivých.

V bodě 49 se konstatuje, že esenciální obsah práva na vzdělání inkorporuje existenci nestátních škol a vylučuje tak monopolizaci vzdělání ze strany státu. V dalším bodě 50 se však akcentuje, že se tu nejedná o „samostatné právo zřizovat nestátní školy“, ale o „jednu z ústavních zásad specifikujících realizaci práva na vzdělání“. Samozřejmě, že si dost dobře nelze nárokovat jakousi automatiku zřízení soukromé školy, založenou jen na ohlašovací zásadě stran zápisu do registru. Na druhé straně však tvrdím, že *základní právo zřizovat soukromé školy tu existuje*. Rozumí se samo sebou, že ve složitém terénu sociálního a kulturního života, výrazně determinovaném institucionálně-ekonomickým potenciálem státu, musí být přítomna již výchozí kontrola skrze schvalovací proces upravený zákonem. To však nic nemění na existenci základního práva, kterou zde nález nechce přiznat.

Po tomto (pro mne) zjednodušení trocha koncepčního překvapení, alespoň na ústavní úrovni. Podle bodů 52, 53 odůvodnění nálezu jsou nestátní školy „*komplementární (subsidiární) instituce*“, určené v přiměřeném počtu k doplnění soustavy státních (veřejných) základních a středních škol. Bráním se úvaze, že plénum tu zakládá hierarchii mezi státními a soukromými školami; zřejmě jde o charakteristiku motivovanou spíše kvantitativně. Pokud ale odpovídají údaje navrhovatelů a podíl žáků soukromých škol ve školním roce 2015/16 představoval 1,3 % na základních a 13,3 % na středních školách, proč stát či kraje tak lpí na tom, aby výhradní determinantou povolování zápisu soukromých škol byl onen dlouhodobý vzdělávací a rozvojový záměr? Je-li problém financování, resp. státní podpory (těž) těchto škol, vedle škol státních, tak dramatický, nemělo to zůstat stranou úvah Ústavního soudu.

Končím svůj dissent úvahou, jež je trochu zjednodušující – i když totéž vytýkám podstatným pasážím nálezu –, leč alespoň pro mne výstižná ve vztahu k argumentačnímu směru či tónu, kterým na mne nález působí. Plenární nález staví vedle principu plurality (otevřená povaha vzdělání, právo na alternativu) státních i nestátních škol též princip subsidiarity škol soukromých. Dodávám však: přidává onen princip subsidiarity, nebo jím pluralitu, snad původně předpokládanou, nahrazuje?

Ludvík David

Odlišné stanovisko soudkyně Milady Tomkové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. 7. 2019, kterým se zamítá návrh skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení § 148 odst. 3 písm. a) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 34/17 Ústavní soud shledal ústavně konformní právní úpravu, jež váže zakládání veřejných i soukromých škol na splnění podmínek obsažených v dlouhodobých záměrech vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje. Učinil tak při absenci bližších zákonných kritérií pro obsah těchto politických dokumentů a bez patřičného zohlednění závazků plynoucích z mezinárodních smluv o lidských právech. V konečném důsledku tak Ústavní soud posvětil možnost libovůle výkonné moci v otázkách bezprostředně ovlivňujících realizaci ústavně garantovaných práv. S nálezem proto nesouhlasím a uplatňuji vůči němu odlišné stanovisko.

Má-li v současnosti kdokoli v České republice zájem začít poskytovat vzdělávání na soukromé (základní či střední) škole, nezbyvá mu než doufat, že existence nové školy je v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje a s podmínkami v nich uvedenými. V opačném případě bude jeho žádost nevyhnutelně zamítnuta. O jaké podmínky může jít? Takřka o jakékoli. Jak předkladatelé návrhu na zrušení předmětného zákonného ustanovení dokládají, typickým kritériem bývá míra zaplněnosti již existujících škol. Kvalita či zaměření škol naopak nemusí hrát roli vůbec žádnou. Chcete-li tedy v určitých krajích provozovat soukromou školu a nabídnout kvalitní alternativu dětem žijícím v okolí, máte vy i děti smůlu, jelikož v již fungujících školách je ve třídě např. „jen“ třicet žáků. Nic jiného není v tu chvíli důležité. Kvalita vzdělání je tím patrně zajištěna.

Lze si představit i daleko problematičtější podmínky, které mohou dlouhodobé záměry obsahovat, o něco obtížnější naopak je si představit (a nález v tomto směru žádné vodítko nedává) způsob ochrany proti takovým podmínkám za situace, kdy sice je možné bránit se ve správním soudnictví, samotný obsah záměrů ovšem soudy přezkoumávat nemohou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 312/2017-34 ze dne 28. 3. 2018). Většina v tom neshledává žádný problém, a to navzdory tomu, že se o soukromých školách výslovně zmiňuje Listina základních práv a svobod i mezinárodní dokumenty o lidských právech (viz dále). Podle nálezu totiž *„činnost ministerstva a krajů při formulaci dlouhodobých záměrů ... nelze považovat za činnost, která by snad byla upravena vágní zákonnou úpravou ponechávající široký prostor politickému uvážení exekutivy“*.

K citovanému závěru většina dochází na základě toho, že zákonodárce v § 9 školského zákona stanovil *„základní procesní pravidla vzniku dlouhodobých záměrů a obsahové náležitosti krajských vzdělávacích záměrů [a] v podrobnostech pak prostřednictvím zákonného zmocnění pověřil ministerstvo k úpravě obsahu, struktury a postupu zpracování dlouhodobých záměrů“*. Nejen to, pokračuje nález, orgány zodpovědné za zpracování vzdělávacích záměrů musejí respektovat i § 2 školského zákona a přihlídnout k samotné ústavní povaze práva na vzdělání, jakož i k ústavním principům výkonu veřejné moci.

Pohled na citovaná ustanovení nicméně důvod k takovému optimismu nedává. Sám nález ostatně přiznává, že § 9 školského zákona a vyhláška č. 15/2005 Sb., kterou se stanoví náležitosti dlouhodobých záměrů a výročních zpráv, jsou pouze „*strohým obsahovým vymezením dlouhodobých záměrů*“. Veškeré limitace tak je nutno dovozovat z § 2 školského zákona, který ovšem obsahuje toliko povšechné cíle a zásady. Skutečnost, že orgány veřejné moci musejí dodržovat ústavní pořádek, je pak sice nepochybná, za uvedené situace však může stěžít dostatečně podpořit výše citovaný závěr většiny, že zákon neponechává široký prostor politickému uvážení exekutivy. Realita je totiž taková, že v otázce zakládání (i soukromých) škol je právě politické uvážení exekutivy v důsledku napadeného ustanovení rozhodující a v mnoha směrech takřka neomezené.

Většina bere tuto skutečnost poměrně na lehkou váhu patrně s ohledem na její další argumentační větev, a sice že neexistuje právo na zakládání soukromých škol a v případě jiných (ústavně zaručených) práv nedochází k zásahu do jejich jádra. I v tomto směru je ale nutné vyjádřit určité pochyby. Důkladněji se totiž většina věnuje pouze čl. 33 odst. 3 Listiny, odůvodnění vztahující se k čl. 2 odst. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod je nedostatečné a čl. 13 odst. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech je pro jistotu pomínut zcela.

Ve vztahu k Úmluvě mělo být reagováno minimálně na ta rozhodnutí, podle nichž čl. 2 odst. 1 protokolu „*zaručuje právo založit a vést soukromou školu*“ (srov. např. rozhodnutí komise ve věci *Verein Gemeinsam Lernen proti Rakousku* ze dne 6. 9. 1995, č. 23419/94). Většina místo toho cituje závěr Evropského soudu pro lidská práva, dle něhož protokol „*neukládá státům povinnost zakládat určitý typ školských zařízení*“. V posuzované věci však nikdo netvrdil, že stát takovou povinnost má, nýbrž pouze že nemá libovolně a nepřezkoumatelně v provozování škol bránit soukromým osobám.

Pozornost si pak jistě zasloužil i zmiňovaný čl. 13 odst. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle kterého „*žádná z částí tohoto článku nemá být vykládána jako vměšování do svobody jednotlivců a organizací zřizovat a řídit výchovné instituce*“. Tím spíše, pokud Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva v obecném komentáři č. 13 konstatoval, že dle předmětného článku má každý právo svobodně zakládat a řídit vzdělávací instituce všeho typu. Komentáře výboru pochopitelně nejsou závazné, s ohledem na zásadu, podle níž mají být smlouvy vykládány v dobré víře (kodifikovanou např. v čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu), je nicméně nezbytné k interpretacím výboru přihlídnout, a jsou-li přesvědčivé, ztotožnit se s nimi, nebo je argumentačně vyvrátit. Možná, že kdyby tak většina učinila, byla by i přece jen opatrnější v tom, zda nechat rozhodování o nových školách zákonem takřka nelimitované exekutivě.

Tak se pohříchu nestalo a zakládání soukromých škol bude nadále záviset na velmi volné úvaze ministerstva a krajů. Většinu to nejspíše trápit nebude, podle bodu 53 nálezu ostatně soukromé školy „*konstruuji ekonomické překážky v přístupu ke vzdělání, čímž mohou prohlubovat nejen stávající sociální a ekonomické rozdíly ve společnosti, ale zároveň mohou v dlouhodobém horizontu zesilovat ekonomickou stratifikaci společenských skupin*“. Netroufám si tvrdit, zda uvedená věta odpovídá skutečnosti. Domnívám se ovšem, že když už se Ústavní soud rozhodl vstoupit do těchto neprávnických končin, měl si pro své závěry obstarat odpovídající podklady. Ještě vhodnější by však

patrně bylo, kdyby právní rovinu vůbec neopouštěl. Úsilí a prostor mohl místo toho věnovat např. právě vypořádání závazků plynoucích z výše zmíněných mezinárodních smluv.

Milada Tomková

V Brně dne 9. července 2019