



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 127

Rozeslána dne 30. července 2021

Cena Kč 53,–

O B S A H:

287. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 29/2017 Sb., o báňsko-technické evidenci
288. Nález Ústavního soudu ze dne 22. června 2021 sp. zn. Pl. ÚS 93/20 ve věci návrhu na zrušení § 16 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů
-

287**VYHLÁŠKA**

ze dne 27. července 2021,

kterou se mění vyhláška č. 29/2017 Sb., o báňsko-technické evidenci

Ministerstvo průmyslu a obchodu stanoví podle § 29a odst. 8 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění zákona č. 89/2016 Sb.:

Čl. I

Vyhláška č. 29/2017 Sb., o báňsko-technické evidenci, se mění takto:

1. V § 2 odst. 1 písm. f) se za slovo „uloženého“ vkládají slova „ , popřípadě odebraného“.

2. V § 2 odst. 2 písm. c) bodu 8 se čárka nahrazuje písmenem „a“ a bod 9 se zrušuje.

Dosavadní bod 10 se označuje jako bod 9.

3. V § 2 odst. 2 písm. c) bod 9 zní:

„9. produkci neupravené a upravené nerostné suroviny.“.

4. V § 2 odst. 2 písm. d) se slova „a čerpání“ nahrazují slovy „ , čerpání, výběr, převod a zrušení“.

5. V § 2 se na konci odstavce 2 tečka nahrazuje čárkou a doplňují se písmena e) a f), která znějí:

„e) nákladech na těžbu,

f) průměrné tržní ceně za jednotku množství stanovenou nařízením vlády upravujícím sazby úhrady z vydobytých nerostů, a to za jednotlivé

druhy vydobytých nerostů, které jsou předmětem úhrady.“.

6. V § 2 odst. 3 písm. a) se slova „ , je-li známo“ zrušují.

7. V § 2 odst. 3 písm. b) bodu 4 se čárka nahrazuje písmenem „a“ a bod 5 se zrušuje.

Dosavadní bod 6 se označuje jako bod 5.

8. V § 2 odst. 3 písm. b) bod 5 zní:

„5. produkci neupravené a upravené nerostné suroviny.“.

9. V § 2 odstavec 4 zní:

„(4) Údaje podle odstavce 2 se poskytují samostatně za každý dobývací prostor a údaje podle odstavce 3 se poskytují samostatně za každé ložisko nevyhrazených nerostů, pro jehož dobývání bylo vydáno povolení.“.

10. V § 2 odst. 5 se slova „způsobem umožňujícím dálkový přístup“ nahrazují slovy „na svých internetových stránkách“.

Čl. II**Účinnost**

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. srpna 2021.

Ministr průmyslu a obchodu:

doc. Ing. Havlíček, Ph.D., MBA, v. r.

288**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 93/20 dne 22. června 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené senátorem Ing. Tomášem Goláněm, na zrušení § 16 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 82/2015 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení,

takto:

Návrh se zamítá.**Odůvodnění****I.****Vymezení věci a znění napadeného ustanovení**

1. Navrhovatelka se v řízení o zrušení zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení § 16 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů včetně zákona č. 82/2015 Sb., účinném od 1. 9. 2016 (dále též jen „školský zákon“), který zní:

„Podpůrná opatření prvního stupně uplatňuje škola nebo školské zařízení i bez doporučení školského poradenského zařízení. **Podpůrná opatření druhého až pátého stupně lze uplatnit pouze s doporučením školského poradenského zařízení.** Škola nebo školské zařízení může místo doporučeného podpůrného opatření přijmout po projednání s příslušným školským poradenským zařízením a s předchozím písemným informovaným souhlasem zletilého žáka, studenta nebo zákonného zástupce dítěte nebo žáka jiné podpůrné opatření stejného stupně, pokud to neodporuje zájmu dítěte, žáka nebo studenta.“

2. Rozpor s ústavním pořádkem spatřuje navrhovatelka na jedné straně v porušení čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“); spočívá v omezení svobodné volby poradenského pracovníka ze strany dotčených rodičů a jejich dětí tím, že se na pedagogicko-poradenské činnosti nemohou podílet odborníci vně systému státem zřizovaných školských poradenských zařízení. Na straně druhé jde o samotné poskytovatele poradenských služeb, ve vztahu k nimž je nepřipustně zasahováno do práva na svobodnou volbu povolání a práva podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny. Důvod nesouladu s ústavním pořádkem dovozuje navrhovatelka zejména z věty druhé napadeného ustanovení (zvý-

razněno Ústavním soudem). Znění § 16 odst. 4 školského zákona nicméně tvoří funkční celek; je proto navrhováno jeho zrušení v celém rozsahu.

II.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

3. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně sedmnácti senátorů. Návrh v této věci podala skupina osmnácti senátorů a v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

4. Návrh obsahuje i další zákonem požadované náležitosti, je přípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu i projednatelný (*a contrario* § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

III.

Argumentace navrhovatelky

5. Napadené ustanovení § 16 odst. 4 školského zákona, ve znění pozdějších předpisů včetně zákona č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (dále též jen „novela“) vzniklo jako součást snahy o posílení principu inkluze při vzdělávání dětí, žáků a studentů (dále souhrnně jen „žáci“). V souladu se zásadou rovnosti jsou žákům se speciálními vzdělávacími potřebami poskytována tzv. podpůrná opatření (viz celý § 16 školského zákona). Nová úprava posílila roli školských poradenských zařízení (ve smyslu § 116 školského zákona), neboť rozšířila jejich kompetenci i na diagnostiku a poradenství ve vztahu ke zmíněným podpůrným opatřením, bez jejichž doporučení se škola při přijetí podpůrných opatření neobejde.

6. Novela, jejímž cílem podle důvodové zprávy bylo zabránit nadužívání podpůrných opatření, podstatně omezila poradenskou činnost odborníků (zejména speciálních pedagogů a dětských psychologů) působících v soukromé sféře (mimo síť školských poradenských zařízení). Za současné právní úpravy nelze využít služeb soukromých poradců a řešit s nimi specifické poruchy učení (např. dysgrafie, dyslexie), neboť se žák neobejde bez dalšího vyšetření a doporučení školským poradenským zařízením.

7. Systém sice formálně připouští činnost soukromých poradenských pracovníků, napadená úprava však výstupům jejich činnosti nepřiznává relevanci a znemožňuje efektivní spolupráci s nimi. Soukromí a na státu nezávislí odborníci v oblasti speciální pedagogiky a psychologie tak v rozporu s esenciálním jádrem čl. 26 odst. 1 Listiny nemají možnost vykonávat své povolání [nález sp. zn. I. ÚS 504/03 ze dne 25. 11. 2003 (N 138/31 SbNU 227), nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)]. Zatímco před novelou škola sice nebyla povinna odborníkem doporučené podpůrné opatření přijmout, nyní zákon brání tomu, aby tak v případě zájmu učinit mohla. Bez statusu školského poradenského zařízení navíc nemohou soukromí odborníci pobírat žádné finanční příspěvky z veřejných zdrojů, což je znevýhodňuje v hospodářské soutěži.

8. Ačkoli zřizovatelem školského poradenského zařízení může být i subjekt neveřejného sektoru, je taková možnost podle navrhovatelky v souvislosti s požadavkem „souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje“ [viz § 148 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 7 odst. 6 školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb.] nereálná, neboť současná politika Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „Ministerstvo školství“) a krajů zakládání nových poradenských pracovišť nepodporuje s odůvodněním, že kapacita stávajících

zařízení je dostačující, a soustředí se jen na zlepšování dostupnosti péče v nich. Napadenou úpravou zákonodárce soukromou poradenskou činnost vyprazdňuje a činí zbytečnou. Podle navrhovatelky je všeobecně známo, že kapacita stávajících školských poradenských zařízení nepostačuje k absorpci náporu vyvolaného novelou, čímž se obligatorní doporučení školského poradenského zařízení podle § 16 odst. 4 školského zákona stává objektivně nedostupnou službou.

9. U žáků se speciálními vzdělávacími potřebami napadená úprava omezuje rodiče (zákonného zástupce) ve svobodné volbě odborníka, do jehož péče své dítě svěří, což je v rozporu s jejich právem na osobní sebeurčení jednotlivce a jeho rodiny, a tedy s čl. 8 Úmluvy i čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, chránícím právo na vzdělání, a výslovně s právem rodičů na výchovu a vzdělání dítěte podle svého náboženského a filozofického přesvědčení, které je stát povinen respektovat a aktivně chránit (čl. 32 Listiny). Navrhovatelka odkazuje bez bližšího rozvedení také na obsah práv plynoucích z čl. 24 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.). Z uvedených ústavních principů podle ní plyne, že je nutné respektovat primát rodiče a jeho právo spolupracovat v úsilí o překonání hendikepu dítěte s odborným poradenským pracovníkem, v něhož má důvěru. Sledovaného cíle je přitom možné dosáhnout méně invazivními prostředky, jako je například systém akreditace (ověřování odbornosti a kvalifikace nezávislých poradenských pracovníků). Veřejný zájem na řádném vyšetření dítěte pro účely implementace odpovídajícího podpůrného opatření lze zajistit i bez toho, aby rodičům bylo bráněno ve volbě poradenského pracovníka.

10. Navrhovatelka předpokládá, že důvodem přijetí novely byla finanční zátěž nastavených pravidel inkluze pro státní rozpočet, je-li v důvodové zprávě uvedeno, že má zabránit nadužívání podpůrných opatření. Uvedený důvod však nepovažuje za dostatečně silný k tomu, aby nová úprava vedla k úplnému vytěsnění soukromých odborníků ze vzdělávacího systému. Přijaté řešení je podle navrhovatelky diskriminační, nepřiměřeně omezující, a nikoli nezbytné ve vztahu ke sledovanému cíli.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu i Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení a vládu spolu s veřejným ochráncem práv jako potenciální vedlejší účastníky řízení k vyjádření. Veřejný ochránce práv Ústavní soud informoval, že do řízení nevstupuje. Navrhovatelka k zaslaným vyjádřením ve stanovené lhůtě repliku nepodala.

IV. a)

Vyjádření komor Parlamentu

12. Předsedové Poslanecké sněmovny a Senátu ve svých vyjádřeních popsali průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy, jak je uveden v následujícím odstavci.

13. Vládní návrh zákona č. 82/2015 Sb. byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 288/0 dne 2. 9. 2014. V prvním čtení, které proběhlo dne 19. 9. 2014, byl příkázán k projednání výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu a výboru pro sociální politiku; oba výbory doporučily schválit návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů (č. 288/3 a č. 288/4), jimiž nebyl původní návrh napadeného ustanovení dotčen (pozn. Ústavního soudu). Ve druhém čtení dne 21. 1. 2015 prošel návrh zákona, ve znění předložených pozměňovacích návrhů (č. 288/5), obecnou i podrobnou rozpravou, při třetím čtení ve dnech 11. a 13. 2. 2015 byl usnesením Poslanecké sněmovny č. 643 schválen. Senát projednal návrh zákona jako senátní tisk č. 41 dne 19. 3. 2015 a schválil jej usnesením č. 118 (50 hlasy z 62 přítomných senátorů, z toho 2 proti). Podrobněji se jím zabývaly pověřené výbory – výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice (garanční výbor), výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, výbor ústavně-právní a z vlastní iniciativy ještě výbor pro zdravotnictví

a sociální politiku. Přijatý návrh zákona byl podepsán prezidentem republiky a ve Sbírce zákonů dne 17. 4. 2015 vyhlášen pod č. 82/2015 Sb.

14. Předseda Senátu ve svém vyjádření k projednávání návrhu zákona č. 82/2015 Sb. v Senátu dodal, že ačkoli se k problematice inkluze obecně rozvinula bohatá diskuze (vystoupilo sedmnáct senátorů), konkrétně ve vztahu k zavedení obligatorního doporučení školského poradenského zařízení pro uplatnění podpůrných opatření druhého až pátého stupně žádná kritika nezazněla.

IV. b) Vyjádření vlády

15. Vláda schválila svůj vstup do řízení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu usnesením č. 887 ze dne 7. 9. 2020 a k projednávanému návrhu podala vyjádření prostřednictvím ministryně spravedlnosti, která uvedla, že vláda v návrhu prezentovaný názor skupiny senátorů nesdílí a navrhuje jej zamítnout, neboť § 16 odst. 4 školského zákona považuje za souladný s ústavním pořádkem.

16. Před nabytím účinnosti novely školského zákona nebyly podmínky nároku žáků se speciálními vzdělávacími potřebami na poskytnutí podpůrného opatření školou ani jeho vynutitelnost upraveny. Obsah již zakotveného práva žáka na vytvoření nezbytných podmínek odpovídajících jeho vzdělávacím potřebám a na poradenskou pomoc školy a školského poradenského zařízení nebyl dostatečně konkretizován; chyběla základní pravidla komunikace a spolupráce škol, žáků a poradenských zařízení. Novelou byla odstraněna kategorizace žáků podle jejich speciálních vzdělávacích potřeb, namísto toho byla zavedena pětistupňová klasifikace podpůrných opatření, na jejichž poskytnutí vzniká žákovi podle jeho potřeb bezplatný nárok (§ 16 odst. 1 školského zákona), přičemž přijetí podpůrného opatření druhého až pátého stupně vzhledem ke své organizační, pedagogické a finanční náročnosti vyžaduje doporučení školského poradenského zařízení. Podrobnosti upravuje vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

17. Uvedenou kompetenci školských poradenských zařízení nicméně není dotčena veškerá další poradenská pomoc (vyjma jediné vydávání závazného doporučení k podpůrným opatřením), kterou mohou soukromí odborníci žákům poskytovat i nadále, takže škola i školské poradenské zařízení mohou výstupy jejich činnosti reflektovat. Ke kapacitě školských poradenských zařízení vláda uvádí, že v rejstříku škol a školských zařízení je zapsáno 157 subjektů školských poradenských zařízení, z toho 46 pedagogicko-psychologických poraden a 111 speciálně-pedagogických center; činnost vykonává 128 školských poradenských zařízení veřejných zřizovatelů a 29 školských poradenských zařízení soukromých zřizovatelů (jejichž činnost je podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů, minimálně z 50 %, nejvýše až z 80 % rovněž hrazena ze státního rozpočtu). Aktuální kapacita je podle vlády dostačující, v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy na období 2019–2023 jsou zapisována nová místa poskytování školských služeb s ohledem na demografický nárůst a dostupnost stávajících zařízení. Vláda dodává, že administrativní proces se postupně zjednodušuje (např. možností prodloužit termín rediagnostiky), rovněž počty odborných pracovníků školských poradenských zařízení mírně narůstají.

18. Ministerstvo školství podle vlády podporuje kapacity těchto zařízení flexibilně, s cílem zajistit dostatečné odborné personální zázemí pro realizaci požadavků § 16 školského zákona již od roku 2016. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky č. j. 2 As 69/2019-40 ze dne 27. 2. 2020, sp. zn. 2 As 312/2017 ze dne 28. 3. 2018 a č. j. 2 As 66/2010-74 ze dne 30. 11. 2010) a Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. 7. 2019 (N 130/95 SbNU 84; 224/2019 Sb.) či usnesení sp. zn. IV. ÚS 1508/09 ze dne 4. 1. 2010; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>] vláda upozorňuje, že zamítnutí žádosti o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení z důvodu nesouladu s dlouhodobými záměry ve vzdělávání je

ústavně aprobovaným postupem; závěry uvedené judikatury jsou přitom podle vlády plně aplikovatelné i na zápis nových školských poradenských zařízení.

19. Je povinností státu zajistit dostupnou a racionálně rozmístěnou síť školských zařízení v území krajů a rovný přístup k žákům bez socioekonomických překážek. Nekontrolované zřizování soukromých zařízení podle tržních mechanismů by podle vlády v konečném důsledku mohlo vést k vytlačení veřejných školských poradenských zařízení z některých regionů, a tím fakticky k odepření bezplatného poskytování všech služeb upravených vyhláškou č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 72/2005 Sb.“). Z uvedených důvodů zákonodárce zakotvil regulaci vzniku školských poradenských zařízení, která se aplikuje totožně na zařízení soukromých i veřejných zřizovatelů.

20. Služby školských poradenských zařízení směřující k vydání doporučení o podpůrném opatření druhého až pátého stupně se neposkytují za úplatu, nejde tedy o běžnou podnikatelskou činnost. Vzdělávání je veřejnou službou (viz § 2 odst. 3 školského zákona) a s tím souvisejí specifika poskytování poradenské pomoci. Soukromá školská poradenská zařízení mohou poskytovat za úplatu pouze jiné služby uvedené v § 116 školského zákona, které nelze podřadit pod pojem podpůrná opatření. Zařízení veřejných zřizovatelů mohou za úplatu poskytovat služby pouze jiným osobám než žákům nebo jejich zákonným zástupcům či školám a školským zařízením (viz § 8 vyhlášky č. 72/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 607/2020 Sb.). Stejně služby (a další, jako je zejména činnost diagnostická, poradenská, reedukační, terapeutická, informační a metodická) mohou za úplatu poskytovat rovněž odborní pracovníci, kteří nejsou organizováni v systému školských poradenských zařízení, jelikož jejich poskytování není zákonem vyhrazeno výlučně školským zařízením.

21. Porušení čl. 26 odst. 1 Listiny v napadené úpravě vláda nespatřuje, zákonodárce má podle ní široký prostor pro vymezení účelu i podmínek konkrétního podnikání. U povolání týkajících se poskytování služeb spojených se vzděláváním, které je veřejnou službou, je tak logicky legitimní a ústavně konformní vyšší míra regulace (včetně regulace trhu) – viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 66/2010-74 a v něm odkaz na nálezy sp. zn. III. ÚS 2111/07 ze dne 2. 10. 2008 (N 160/51 SbNU 3) či usnesení sp. zn. IV. ÚS 1508/09.

IV. c)

Upuštění od ústního jednání

22. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatelky, účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení; s ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu proto rozhodl bez jednání.

V.

Přezkum procedury přijetí napadených předpisů

23. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda bylo napadené ustanovení přijato i vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence a předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru není zákonodárci co vytknout – sama navrhovatelka ostatně průběh legislativního procesu nezpochybňuje. Pro stručnost lze odkázat na shrnutí obsažené ve vyjádřeních komor Parlamentu (bod 13).

VI.

Meritorní přezkum návrhu

24. Po posouzení formálních náležitostí návrhu a bezvadnosti procesu přijetí napadeného ustanovení zákona Ústavní soud věcně přezkoumal jeho ústavnost a na základě níže vyložených úvah dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

A.

Právo na přístup a výkon povolání – čl. 26 odst. 1 Listiny

25. Z podání navrhovatelky je zřejmé, že hájí především zájmy odborníků z oborů dětské psychologie a speciální pedagogiky, kteří chtějí své povolání realizovat v rámci (svobodné) podnikatelské činnosti, v čemž jim má napadená úprava bránit.

26. Práva garantovaná článkem 26 odst. 1 Listiny spadají systematicky do hlavy čtvrté Listiny a patří do skupiny hospodářských práv. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny i povaha těchto práv zpravidla vylučují, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou ve vztahu ke klasickým základním právům (obsaženým zejména v hlavě druhé Listiny), jako je přísný test proporcionality, jehož aplikace ve svém důsledku výrazně omezuje diskreci zákonodárce při přijímání právní úpravy mající regulovat přezkoumávanou oblast společenských vztahů. S ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva dotýkalo jeho podstaty, a dále čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, vyjadřující zásadu rovnosti v právech a zákaz nerovného zacházení, však uvážení zákonodárce není (z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních a ekonomických práv neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem [srov. bod 278 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

27. Při přezkumu hospodářských, sociálních a kulturních práv Ústavní soud aplikuje v první řadě test racionality (rozumnosti), který reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak i potřebu vyloučit jeho případné excesy a který sestává ze čtyř kroků: 1) vymezení esenciálního obsahu dotčeného práva (jeho jádra); 2) zhodnocení, zda se jej tvrzený zásah dotýká; 3) posouzení, zda zájmy, které jsou tvrzeným zásahem sledovány, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné); 4) zvážení otázky, zda je zkoumaná právní úprava s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.) ze dne 27. 1. 2015, body 84 a 85; či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) ze dne 24. 4. 2012, bod 48]. „Teprve při případném zjištění v kroku 2), totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.“ [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]. Při odpovědi na otázku, zda postačuje test racionality, či je namístě provést test proporcionality, vychází Ústavní soud z toho, že neguje-li zákonná úprava jádro ústavně garantovaného hospodářského, sociálního nebo kulturního práva, popírá jeho samotnou existenci, podstatu a smysl, pak i zákony stanovící meze uvedených práv je třeba hodnotit testem proporcionality [viz nález sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019 (N 31/92 SbNU 324; 119/2019 Sb.)].

28. Provedení testu rozumnosti předpokládá především vymezení, zda a jakým způsobem napadená právní úprava dotčené základní právo zasahuje. Z hlediska čl. 26 odst. 1 Listiny je namítaným zásahem třeba rozumět nepřiměřené omezení přístupu k výkonu výdělečné činnosti poskytováním poradenských služeb v otázce vhodného nastavení podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (v režimu § 16 školského zákona), postihující odborníky z oboru dětské psychologie a speciální pedagogiky, kteří působí mimo síť školských poradenských zařízení.

29. V prvním kroku testu racionality je nutné definovat podstatný obsah dotčeného základního práva (jeho jádra). Na podporu své argumentace navrhovatelka odkazuje na nálezy sp. zn. I. ÚS 504/03 a sp. zn. Pl. ÚS 19/13, jež se obsahu práva na přístup a výkon povolání ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny věnují.

30. Právo podnikat v jádru znamená svobodu vykonávat určitou výdělečnou činnost samostatně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku bez toho, aby povinnosti a omezení, k této činnosti se vztahující, znemožňovaly její hlavní účel (*status negativus*). Tím není řečeno, že by měl mít kterýkoliv podnikatel v prostředí volného trhu zaručeno právo na zisk, nýbrž že rozsah zákonem stanovených povinností, jimž musí jednotliví podnikatelé v souvislosti se svou činností dostát, nesmí činit jejich podnikání nesmyslným z hlediska možnosti jeho dosažení.

31. Z nálezu sp. zn. I. ÚS 504/03 ovšem dále plyne, že přípustná míra omezení výkonu uvedeného práva v intencích čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny veřejnou mocí je závislá na podílu veřejné moci na samotném konstituování určitého oboru či typu činnosti. Existují totiž činnosti, jejichž výkon je existencí a organizací veřejné moci dokonce podmíněn (*status positivus*), a pak již nelze hovořit o volném trhu a výše popsané svobodě v pravém slova smyslu (nejde již o pouhé umožnění jednotlivci svobodně vykonávat jím zvolenou činnost). Při aplikaci práva na svobodnou volbu povolání, na přístup k němu a jeho výkon je proto třeba vždy posuzovat roli veřejného zájmu a veřejné moci na vytváření předpokladů pro výkon takové činnosti; míra přípustné ingerence veřejné moci je pro různá povolání z povahy věci odlišná, aniž by tím byl narušován princip rovnosti (čl. 4 odst. 3 Listiny). Jinými slovy, jádro práva podnikat je modifikováno (oslabováno) tím více, čím silnější je veřejný zájem na kvalitě výkonu dotčené činnosti, a nejtětlejší je právě u činností, které stát k zajištění svých úkolů přímo vytváří, a tím vyšší míra veřejnoprávní regulace (omezení práv jednotlivce plynoucích z čl. 26 odst. 1 Listiny) je z ústavního hlediska tolerovatelná.

32. Vztaheno k projednávané věci, jádrem práva na podnikání odborníků, jejichž zájmy navrhovatelka hájí, je garance, že stát svou regulací neznemožní výdělečnou realizaci jejich odbornosti v rámci podnikatelské činnosti. Takto vymezené jádro je však podstatně modifikováno skutečností, že jde o podnikání v oblasti školství, tedy nikoli v prostředí volného trhu, nýbrž v oblasti, prostřednictvím které stát realizuje své pozitivní závazky plynoucí z práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny (srov. zejména body 45–48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17). Vyšší míra veřejnoprávní regulace – včetně politického rozhodnutí zákonodárce, zda (a za jakých podmínek) určitý druh činnosti vytvoří, či nevytvoří – je tedy nejen myslitelná, ale i předpokládaná. Pro navazující úvahu, zda se napadená úprava bezprostředně dotýká jádra práva dotčených odborníků podnikat, v dalším kroku testu hraje proto významnou roli skutečnost, že bez právě takto vybudovaného systému podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami by navrhovatelkou definovaný střet nemohl vůbec nastat a že činnost, o přístup k níž prostřednictvím navrhovatelky usilují, je státem přímo kreována, nikoli pouze regulována.

33. Ve druhém kroku testu racionality je pro zodpovězení otázky, zda se napadené ustanovení dotýká samotné podstaty práva dotčených odborníků na výkon jejich povolání, předně třeba vyhodnotit, co je běžnou náplní jejich agendy a jaký poměr v ní zaujímá právě diagnostická a poradenská činnost související se vzděláváním žáků se speciálními potřebami, lépe řečeno ještě úžeji, jaký poměr by mohlo zaujímat vyhotovování doporučení k podpůrným opatřením. Navrhovatelka tvrdí, že zákonodárce současnou úpravou jejich činnost zcela vyprázdnil. Vláda naopak uvádí, že podnikatelská činnost soukromých odborníků je omezena pouze marginálně neposkytnutím možnosti vydávat doporučení k podpůrným opatřením určeným škole, aniž by tím byly dotčeny veškeré další aktivity, jež mohou vykonávat (příkladmo uvádí činnost diagnostickou, poradenskou, reedukační, terapeutickou, informační a metodickou; konkrétně viz výčet činností a služeb uvedený v přílohách 1 až 4 vyhlášky č. 72/2005 Sb., které nejsou zákonem svěřeny výhradně školským poradenským zařízením).

34. Ústavní soud je veden úvahou, že obor dětské psychologie zahrnuje celkovou péči o psychické zdraví dítěte a neomezuje se pouze na proces jeho vzdělávání. Ten může v určitém věku dítěte hrát

nepochybně v jeho psychickém životě významnou roli a může být v danou chvíli jediným důvodem vyhledání odborné pomoci, což ovšem současně neznamená, že jiné dítě (např. předškolního, ale i školního věku) nebude vyžadovat péči dětského psychologa z důvodu se vzděláním nesouvisejícího (např. potíže emoční, výchovné adaptační, vztahové, psychosomatické aj.). Z toho logicky plyne, že vedle služeb souvisejících s uzpůsobením vzdělávacího procesu individuálním potřebám žáka poskytují tito odborníci řadu dalších služeb (např. psychologické poradenství a psychoterapie nesouvisející s otázkou vzdělávání, diagnostika rodinného prostředí, řešení rodinné krize atp.).

35. Oproti tomu speciální pedagog, jak již sám název napovídá, je nadán kvalifikací spjatou s oblastí vzdělávání těsněji, ovšem také nikoli výlučně, neboť jeho odbornost se neomezuje pouze na vzdělávání lidí s nějakým druhem postižení či znevýhodnění – zabývá se celkovým rozvojem takového člověka, péčí o něj, jeho výchovou a socializací (integrací ve společnosti) v průběhu celého života. I kdyby však Ústavní soud odhlédl od dalších etap života hendikepovaného člověka, v nichž mu může být speciální pedagog nápomocen mimo oblast vzdělávání, považuje i zde za nemístně zjednodušující a zkreslující tvrzení navrhovatelky, že by se činnost speciálního pedagoga omezovala jen na okamžik diagnostiky speciálních vzdělávacích potřeb žáka a doporučení podpůrného opatření. Zdařilá inkluze vyžaduje, aby byla zmíněnému žákovi odborná péče poskytována v průběhu celého procesu jeho vzdělávání. Existuje řada případů, kdy doporučení podpůrného opatření (tedy nutnému kontaktu se školským poradenským zařízením) již určitá spolupráce dítěte s vybraným odborníkem předchází (z doby předškolního věku například) a ve školském poradenském zařízení je na ni navazováno. Dále platí, že doporučené podpůrné opatření musí být ve spolupráci se školou či školským zařízením nějakým způsobem implementováno, jeho efektivita a přínos pro žáka průběžně vyhodnocovány, popř. upraveny. I zde může speciální pedagog nalézt uplatnění.

36. Na náročném inkluzivním procesu se podílí řada odborníků a jediný moment, kdy je z něj soukromý psycholog či speciální pedagog vyčleněn, je vydávání státem formalizovaného doporučení k přijetí podpůrného opatření; v tomto ohledu ostatně nová úprava zásadních změn nedoznala, neboť i podle § 16 odst. 5 školského zákona, ve znění účinném do 31. 8. 2016, se žák pro závazné zjištění, že má speciální vzdělávací potřeby, neobešel bez vyjádření školského poradenského zařízení – viz KATZOVÁ, Pavla. Školský zákon: Komentář. § 16 Vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, právní stav k 1. 4. 2009 (citace 2021-5-18), ASPI_ID KO561_2004CZ. Dostupné v systému ASPI. ISSN: 2336-517X. Soukromý odborník je tak vyloučen pouze v jediném formalizovaném momentu komplexního edukačního procesu; jak plyne z důvodové zprávy i z vyjádření vlády, se soukromými odborníky stanovisky je počítáno jako s podkladovým materiálem pro doporučení vydaná školským poradenským zařízením. Napadená úprava tedy podle Ústavního soudu nevede nutně k vytěsnění soukromých odborníků z účasti na vzdělávacím procesu žáků se speciálními potřebami; lze si představit řadu dalších činností, které mohou tito odborníci pro své klienty vykonávat, i přes absenci pravomoci vydávat doporučení k přijetí podpůrných opatření ve smyslu § 16 školského zákona (viz již zmíněné přílohy č. 1 až 4 vyhlášky č. 72/2005 Sb.).

37. K uvedenému závěru dospívá Ústavní soud také s ohledem na výše naznačená specifika podnikání v oblasti vzdělávání, které je podle školského zákona veřejnou službou, což je charakteristika, která s sebou nese odpovědnost státu nejen za její dostupnost, ale také kvalitu. Z povahy věci je tak přípustná rozsáhlejší míra veřejnoprávní regulace oproti běžným soukromoprávním oblastem podnikání [podobně jako oblast poskytování zdravotní péče, jež je občanovi Listinou – stejně jako právo na vzdělání – zaručeno bezplatně; srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), bod 53]. Jinými slovy, bez státu dané společenské a ekonomické vyspělosti a bez systému vzdělávání nastaveného veřejnou mocí právě tímto konkrétním způsobem by náplň činnosti, o kterou jsou soukromí odborníci podle navrhovatelky neoprávněně připraveni, vůbec neexistovala.

38. Napadená úprava se proto samotného jádra práva zástupců uvedených oborů na svobodnou podnikatelskou realizaci jejich povolání nedotýká. Z toho plyne, že není důvod přerušit test rozumnosti

v jeho druhém kroku a zvolit v daném případě přísnější měřítko testu proporcionality. Otázkou k posouzení v jednom z dalších kroků testu pak zůstává, je-li legitimní rozdílné zacházení s odborníky integrovanými ve veřejném sektoru (prostřednictvím školských poradenských zařízení) a těmi, kteří se svobodně rozhodli působit mimo něj.

39. Ve třetím kroku testu racionality Ústavní soud posuzuje, zda zájmy, které zákonodárce vytvořeným systémem podpůrných opatření (a procesem jejich přijímání, jehož součástí je i napadené ustanovení) sleduje, jsou legitimní a ústavněprávně akceptovatelné. Jelikož je jím naplňováno ústavně zaručené právo občana na (bezplatné) vzdělání, se zaměřením na žáky (ať už fyzicky, či duševně) znevýhodněné, či naopak výrazně talentované, nemá Ústavní soud o legitimitě zákonodárcem sledovaných zájmů pochyb. Z práva na vzdělání zaručeného článkem 33 Listiny plynou státu pozitivní povinnosti zajistit dostupnost a kvalitu edukačních služeb (podrobněji viz již zmíněné body 45 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17). Aby mohl stát realizovat svůj vliv při zajišťování uvedeného, je legitimní a racionální, že prostřednictvím zvoleného zákonodárce nastaví pravidla, která jsou podle něj v danou chvíli nejlepší; vyvažuje přitom mezi dodržením svých závazků a únosnou mírou zatížení veřejných rozpočtů. K naplnění uvedených povinností v širším kontextu slouží vystavění celé vzdělávací soustavy, jejíž je systém vzdělávání žáků se speciálními potřebami (a tedy i napadené ustanovení) pouze dílčí součástí. Ústavní soud neshledává žádný důvod, proč by takto vyjádřený účel neměl z ústavního hlediska obstát.

40. V posledním kroku testu racionality Ústavní soud váží, zda lze zkoumanou právní úpravu z hlediska dosažení jejího cíle označit za rozumnou (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (viz bod 27).

41. Ústavní soud nepovažoval za nutné zkoumat, zda současná síť školských poradenských zařízení je, či není dostačující a adekvátní úkolům, které jsou jim zákonem svěřeny, neboť i kdyby měla pravdu navrhovatelka (a naopak ji neměla vláda) a stávající kapacity byly nedostatečné, nejde z ústavněprávního pohledu o relevantní argument, který by Ústavní soud opravňoval k využití jeho derogační pravomoci. Skutečnost, že realizace zákonné úpravy v praxi pokulhává a že zákonodárce přijme úpravu, kterou jiné složky státního aparátu nejsou připraveny převést do praxe, nemá sama o sobě vypovídací hodnotu o její (ne)ústavnosti (minimálně ne v rovině abstraktní kontroly norem bez tvrzeného individualizovaného zásahu do základních práv jednotlivce).

42. Listina zaručuje jednotlivci právo na vzdělání, občanům dokonce bezplatně (čl. 33 odst. 2 Listiny); uvedená garance se beze zbytku týká i realizace speciálních vzdělávacích potřeb (viz § 16 odst. 1 školského zákona). To znamená, že podpůrná opatření jsou principiálně hrazena zejména z veřejných rozpočtů. Potřeba státu disponovat nad těmito výdaji účinnou kontrolou je tak nikoli zanedbatelným veřejným zájmem a relevantním faktorem při hodnocení racionality úpravy a střetu protichůdných legitimních zájmů.

43. Z důvodové zprávy, jak vyzdvihuje navrhovatelka, skutečně plyne, že jedním z důvodů předložení a přijetí novely bylo stanovení účinných pojistek proti případnému nadužívání podpůrných opatření (tam, kde již jejich využití není třeba) ze strany škol či rodičů, který navrhovatelka neshledává dostatečně silným ve vztahu k míře omezení čl. 26 odst. 1 Listiny; nejde však o důvod jediný. V téže části (1.1.1 Poskytování podpůrných opatření – definice problému) se rovněž uvádí, že dřívější znění školského zákona bylo nepřiměřeně striktní v definicích speciálních vzdělávacích potřeb a bránilo progresivnímu nastavení podpůrných opatření. Současně podle předkladatele novely (Ministerstva školství) absentovala úprava podmínek případné vynutitelnosti podpůrných opatření a základní pravidla komunikace a spolupráce škol, žáků, poradenských zařízení a orgánů sociálně-právní ochrany dětí tak, aby inkluzivní proces probíhal co nejefektivněji a samotný žák (rodič) měl v rukou nástroje, jak přijetí podpůrných opatření vynutit, popř. nechat subjektivně nevyhovující doporučení přezkoumat. Z téže důvodové zprávy navíc plyne, že záměrem zákonodárce nebylo snížit výdaje státního rozpočtu – celkový objem vynakládaných prostředků se podle něj neměl novelou významně snížit ani zvýšit; cílem

bylo dosáhnout jeho cílenějšího a transparentnějšího využití (viz 1.2 Zhodnocení dopadů navrhovaných variant – Ekonomické dopady variant 1).

44. Již bylo zmíněno, že odpovědností státu při realizaci veřejné služby vzdělávání (a tedy práv plynoucích z čl. 33 Listiny) je jednak zajištění její dostupnosti a dále i její kvality. Zákonodárce proto při zjištění nedostatečnosti zákonné úpravy týkající se inkluzivního procesu přijal vládní návrh novely a schválil zavedení systému nově vybudovaného nikoli na kategorizaci žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, nýbrž na pětistupňové soustavě podpůrných opatření, která žáci k řádnému průběhu svého vzdělávání potřebují. V této souvislosti se s ohledem na bezprostřední dopad přijatých podpůrných opatření na veřejné rozpočty, potřebu jednotného metodického postupu a zaručenou úroveň kvality poskytovaných služeb rozhodl svěřit závazné doporučování podpůrných opatření druhého až pátého stupně pouze do rukou školských poradenských zařízení zřizovaných podle § 142 a násl. školského zákona (a tedy svázaných přísnými zákonnými pravidly jak co do vzniku, tak i dalšího fungování). Vyvažoval tím střet několika dotčených veřejných zájmů (na zajištění práva na vzdělání, na udržitelnosti zátěže pro veřejné rozpočty) a základních práv (práva podnikat, práva na vzdělání) a Ústavnímu soudu z uvedeného neplyne, že by tak činil nerozumně či excesivně. Nerozporuje přitom, že může existovat vhodnější, lepší, účinnější či moudřejší varianta nastavení systému inkluze (např. navrhovatelkou zmiňovaný akreditační systém). Jelikož však napadené ustanovení nezasahuje jádro práva dotčených odborníků podnikat (nevyprazdňuje je), nevzniká Ústavnímu soudu prostor vměšovat se do politických rozhodnutí demokraticky zvoleného zákonodárce jen proto, že by mohlo existovat řešení lepší; jde o rozhodnutí zákonodárce v oblasti, v níž je nadán širokou mírou diskrece, při jejímž využití pomyslnou mez ústavnosti z pohledu racionality nepřekročil.

45. Ač tedy lze s navrhovatelkou souhlasit, že stát zachází s odborníky integrovanými v síti školských poradenských zařízeních a těmi stojícími mimo ni rozdílně, nečiní tak v rozporu se zásadou rovnosti, neboť nerovné zacházení není důsledkem excesivní libovůle, nýbrž promyšleným krokem sledujícím legitimní cíle (viz předchozí body). Vzhledem k tomu, že o rozdílné zacházení s odborníky působícími v síti a mimo síť školských poradenských zařízení sice jde, je však odůvodněno legitimními cíli, nemůže obstat argumentace kritizující reálnou nemožnost uplatnit se prostřednictvím založení vlastního školského poradenského zařízení mimo veřejný sektor. Úpravou podmiňující zápis nového subjektu do školského rejstříku souladem s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje [§ 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb.] se ostatně Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 a neústavní ji neshledal [tehdejší optika posuzování byla sice zaměřena na právo na vzdělání, nedůvodnost návrhu však Ústavní soud odůvodnil mimo jiné tím, že Listina neobsahuje veřejné subjektivní právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) školy či školského zařízení (bod 52) a že kapacitní důvody představují z krátkodobého hlediska legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy (bod 62)].

46. Navrhovatelka v této souvislosti zmiňuje ještě přístup k finančním příspěvkům z veřejných zdrojů, který soukromí odborníci bez statusu školského poradenského zařízení nemají, a jsou tak podle ní znevýhodněni v hospodářské soutěži. O hospodářské soutěži v pravém slova smyslu však může být řeč jen stěží, jde-li dotčené skupině podnikatelů o zisk v podobě finančních příspěvků z veřejných zdrojů; tržní prostředí je ve školství deformováno veřejnoprávní regulací sledující veřejné zájmy, jež je stát povinen prosazovat (viz bezplatné poskytování poradenské činnosti ve školském poradenském zařízení podle § 16 odst. 1 školského zákona a § 1 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 72/2005 Sb., které je možné vnímat jako provedení ústavního příkazu dostupnosti bezplatného vzdělání občanům, obsaženého v čl. 33 odst. 2 Listiny). I v tomto ohledu je rozdílné zacházení s uvedenými skupinami odborníků legitimní a vyvážené jinými dotčenými zájmy.

47. Ústavní soud proto s odkazem na dosud uvedené uzavírá, že napadené ustanovení optikou testu racionality ve vztahu k právu podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny z hlediska ústavnosti ob stojí.

B.

Právo rodiče na výchovu dítěte – čl. 32 odst. 4 Listiny

48. Navrhovatelka také dovozuje, že součástí práva rodiče na výchovu dítěte ve smyslu čl. 32 odst. 4 Listiny je i jeho svoboda při výběru odborníka, s nímž bude pro zajištění řádného vzdělání žáka spolupracovat, která je napadeným ustanovením nepřípustně omezována.

49. Obsahem práva rodiče na výchovu dítěte je záruka, že stát bude do tohoto výsostně osobního vztahu vstupovat jen v nejnutnějších případech, zejména z důvodu ochrany nejlepšího zájmu dítěte jako zranitelného subjektu práva. Jak ovšem Ústavní soud uvádí v bodě 73 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17, je třeba rozlišovat mezi výchovou a vzděláním, které v sobě oproti výchově zahrnuje výrazně formalizovaný institucionální aspekt. Dovedl proto také, že otázka vzdělání dítěte není v plné dispozici rodičů na základě čl. 32 odst. 4 Listiny (viz jako příklad povinnou školní docházku či regulaci domácí výuky).

50. Rodiče mají prvotní odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte a základním smyslem jejich péče musí přitom být zájem dítěte [čl. 18 Úmluvy o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.)]. Mají též právo zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením [čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.), obdobně viz též čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě]. Ústavní soud uznává významnou roli rodičů, kteří v rámci rodičovské odpovědnosti rozhodují podle názoru dítěte, jeho schopností a nadání o jeho vzdělání. U dětí se speciálními vzdělávacími potřebami se mohou jejich výchova a vzdělávání prolínat.

51. Nicméně, napadená úprava v obecné rovině svobodné volbě rodiče nebrání. Jak bylo uvedeno výše, získání doporučení k přijetí pro konkrétního žáka vhodného podpůrného opatření je jen dílčím aspektem širší odborné péče, která je mu v průběhu dospívání a vzdělávání poskytována. Byť lze pochopit, že někteří rodiče mohou povinné zapojení školského poradenského zařízení vnímat jako komplikaci, z napadeného ustanovení neplyne zákaz spolupracovat současně s odborníkem podle vlastního výběru, v jehož schopnosti má žák (rodič) důvěru či s nímž má dobré zkušenosti, a informace následně sdílet se školským poradenským zařízením. A případná dvojí zátěž paralelní odborné péče o žáka je vyváжена jednak požadavkem účinné kontroly nakládání s veřejnými prostředky, dále snahou o zajištění nestranného posouzení potřeb a schopností žáka i jeho nejlepšího zájmu. Realizace doporučeného podpůrného opatření je nadto podmíněna souhlasem zletilého žáka či zákonného zástupce žáka nezletilého (§ 16 odst. 5 školského zákona, ve znění zákona č. 82/2015 Sb.), výstup školského poradenského zařízení je současně možné podrobit revizi (§ 16b školského zákona); nedá se proto říci, že by rodič v důsledku napadeného ustanovení ztratil nad výkonem svého práva na vzdělání dítěte podle vlastních představ kontrolu. Pokud by k tomu v konkrétním případě došlo, může se takový rodič domáhat ochrany práv svého dítěte soudní cestou.

52. Z těchto důvodů nepovažuje Ústavní soud argumentaci navrhovatelky vztahující se k čl. 32 odst. 4 Listiny za důvodnou; provedení testu rozumnosti proto není vzhledem k absenci přímého zásahu do tohoto práva nutné.

C.

Právo na vzdělání – čl. 33 odst. 1 a 2 Listiny

53. Námitka navrhovatelky, že v důsledku nedostatečné sítě školských poradenských zařízení je poskytnutí doporučení k přijetí podpůrného opatření druhého až pátého stupně objektivně nedostupnou službou, je potenciálně relevantní z pohledu práva žáků se speciálními vzdělávacími potřebami na vzdělání, zaručeného článkem 33 Listiny. Je totiž třeba zajistit poskytnutí přiměřených úprav vyplývajících z individuálních potřeb dětí s postižením, jak požaduje čl. 24 odst. 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, aby v konkrétních případech nebyl omezován jejich přístup

ke vzdělání (viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. 1. 2008 ve věci *Enver Şahin proti Turecku* č. 23065/12). Napadená úprava však umožňuje postup souladný s Listinou i mezinárodními závazky České republiky ve vztahu ke vzdělávání, neboť v rovině abstraktní kontroly norem ze samotného znění napadeného § 16 odst. 4 školského zákona omezení přístupu ke vzdělání nevyplyvá (viz podobně bod 41).

VII. Závěr

54. Stát je v oblasti vzdělávání, jež garantuje občanovi bezplatně a při jehož organizaci se snaží dostát i dalším závazkům (jako například vyhovět maximálně individuálním potřebám každého žáka), nadán širokou diskrecí, co se týče nastavení systému, uplatňovaných postupů a procedur. Vyšší míra regulace podnikání v této oblasti je proto legitimní. Byť i mohou být soukromí dětsí psychologové a speciální pedagogové ve srovnání s dřívější úpravou oproti odborníkům působícím ve školských poradenských zařízeních znevýhodněni, sama tato skutečnost pro vyslovení neústavnosti napadené právní úpravy nepostačuje, neboť je jí sledován legitimní cíl, ve vztahu k němuž není zjevně nerozumná.

55. Ústavní soud proto návrh skupiny senátorů podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2021 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s.r.o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Chb:** EFREX, s.r.o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s.r.o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s.r.o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s.r.o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s.r.o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s.r.o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zařizování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s.p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.