



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **EDUCATION INSTITUTE základní škola, mateřská škola, s. r. o.**, se sídlem Erbenova 782/27, Vítkovice, Ostrava, zastoupené JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalované: **Česká školní inspekce**, se sídlem Fráni Šrámka 37, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, čj. 5 A 216/2018-62,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, čj. 5 A 216/2018-62, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaná provedla ve dnech 5. 6. až 7. 6. 2018 u žalobkyně (dále „stěžovatelka“) inspekci, jejímž výsledkem byla inspekční zpráva, později zveřejněná na webových stránkách žalované. Ke zprávě podala stěžovatelka připomínky, které však žalovaná označila za opožděné a odmítla se jimi zabývat.

[2] Stěžovatelka podala u Městského soudu v Praze žalobu proti nezákonnému zásahu. Ten měl spočívat v neprojednání inspekční zprávy, nevypořádání připomínek, v samotné inspekční zprávě a ve zveřejnění inspekční zprávy bez jejích připomínek. Uvedla, že dle § 174 odst. 11 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), má právo na řádné projednání inspekční zprávy, podání připomínek a jejich následné zveřejnění.

[3] Městský soud žalobu zamítl. Uvedl, že inspekční zpráva není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s., a nepředstavuje ani nezákonný zásah dle § 82 s. ř. s., protože sama o sobě nezasahuje do práv stěžovatelky, přičemž odkázal na rozsudky NSS ze dne 22. 2. 2006,

čj. 3 Aps 2/2005-44, č. 860/2006 Sb. NSS, a ze dne 31. 5. 2011, čj. 9 As 11/2011-74, č. 2457/2012 Sb. NSS. Dle městského soudu, jestliže nebyla stěžovatelka přímo zkrácena na svých právech inspekční zprávou, nemohla být na svých právech přímo zkrácena ani tvrzeným nezákonným postupem při projednání a zveřejnění této zprávy. Do práv stěžovatelky může zasáhnout až navazující rozhodnutí, které bude z inspekční zprávy vycházet.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[4] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že se soud nevypořádal s její argumentací ohledně neaplikovatelnosti judikatury Nejvyššího správního soudu. Dále uvedla, že se městský soud dopustil logické chyby v argumentaci, a nemá tedy pro své rozhodnutí důvod. Namítala, že neměla ani nebude mít k dispozici jiný prostředek ochrany svých práv než podanou žalobu, protože z inspekční zprávy nebude vycházet žádné rozhodnutí, které by mohla napadnout. To její věc rovněž odlišuje od judikatury uvedené městským soudem. Neprojednání a zveřejnění inspekční zprávy bez jejích připomínek zasáhly do jejích práv. Namítala porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), protože jí byl odepřen přístup k soudu, a čl. 38 odst. 2 Listiny, protože jí bylo znemožněno se vyjádřit ke všem důkazům před správním orgánem. Vzhledem k tomu, že školský zákon stanoví veřejný charakter inspekční zprávy a připomínek k ní a žalovaná tyto inspekční zprávy uveřejňuje na svých webových stránkách, má stěžovatelka veřejné subjektivní právo na to, aby byly současně stejným způsobem uveřejněny i uplatněné připomínky.

[5] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že městský soud rozhodl v souladu s ustálenou judikaturou. Inspekční zpráva nezasahuje do práv stěžovatelky, a není ji proto možné přezkoumat ve správním soudnictví.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu, a to jak z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), tak i k námitkám stěžovatelky.

[7] Stěžovatelka namítala, že se soud nevypořádal s její argumentací ohledně neaplikovatelnosti judikatury Nejvyššího správního soudu. Úkolem soudu však není odpovédět na každou dílčí námitku žalobce, ale přednést celkově přesvědčivé a odůvodněné rozhodnutí (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, čj. 10 Azs 316/2018-60, č. 3876/2019 Sb. NSS). Tomuto požadavku městský soud dostál. Z rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se řídil, proč subsumoval popsany skutkový stav pod uvedená právní ustanovení a proč odkázal na konkrétní rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Není podstatné, že výslovně neuvedl, z jakého důvodu je názor stěžovatelky nesprávný. Úvaha soudu je zřejmá z celkového kontextu rozhodnutí.

[8] Dle stěžovatelky se městský soud dopustil logické chyby, jelikož závěr o tom, že stěžovatelka nemohla být na svých právech zkrácena postupem při projednávání a zveřejňování inspekční zprávy, neplyne z premis. Soudní rozhodnutí nicméně není vědeckým pojednáním a nekladou se na něj stejně přísná kritéria. Soud tedy nemusí každý svůj myšlenkový krok explicitně a komplexně popisovat; musí dát odůvodněnou odpověď na podstatu předložených skutkových a právních otázek.

[9] Z rozhodnutí městského soudu a jeho kontextu je zřejmé, proč dospěl k závěru, že stěžovatelka nemohla být na svých právech zkrácena vadným postupem při projednávání a zveřejňování inspekční zprávy. Stěžovatelka tedy ve skutečnosti napadá pravdivost implicitní premisy (jestliže nemůže být na právech zkrácena výsledkem, nemůže být na právech zkrácena

pokračování

postupem směřujícím k výsledku), nikoliv způsob vyvození závěru. Nejedná se tedy o logickou chybu a úvaha soudu je přezkoumatelná. Námitka není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud dále posoudil formu rozhodnutí, kterou městský soud zvolil. Městský soud se v napadeném rozsudku nejdříve zabýval „otázkou, zda úkony, ve kterých žalobce spatřuje nezákonný zásah, pojmově mohou být nezákonným zásahem“. S odkazem na judikaturu NSS uvedl, že inspekční zprávou nebyla stěžovatelka nijak zkrácena na svých právech, proto nemohla být dotčena ani neprojednáním inspekční zprávy a jejím zveřejněním. Městský soud tak dospěl k závěru, že spatřovaný nezákonný zásah nemůže z povahy věci být nezákonným zásahem.

[11] V judikatuře správních soudů bylo dlouhou dobu nejisté, jakým způsobem mají soudy postupovat, pokud se žalobce brání zásahovou žalobou proti úkonu, který z povahy věci nemůže být nezákonným zásahem. Tento postup však sjednotil rozšířený senát v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, *EUROVIA*, ve kterém dospěl k závěru, že je-li zjevné a nepochybné, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Tento rozsudek byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně důvodem zrušení byla chybná interpretace žalobních lhůt u nezákonných zásahů, nikoli samotná metodologie postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby – proti ní Ústavní soud ničeho nenamítal (bod 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2018, čj. 2 As 93/2016-138, či ze dne 30. 10. 2018, čj. 8 Afs 144/2018-36). Daný rozsudek rozšířeného senátu je i přes jeho zrušení nadále v judikatuře NSS v rozsahu názorů, které nejsou v rozporu s citovaným nálezem, přijímán (viz např. bod 30 rozsudku NSS ze dne 9. 9. 2021, čj. 4 As 158/2021-45, či bod 23 rozsudku NSS ze dne 30. 10. 2018, čj. 8 Afs 144/2018-36). Z názorů rozšířeného senátu lze v posuzované otázce dále vycházet.

[12] Jestliže městský soud dospěl k závěru, že se z povahy věci o zásah jednat nemůže, měl žalobu usnesením odmítnout a nikoliv rozsudkem zamítnout. Tím zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jelikož výrok napadeného rozsudku je v rozporu s odůvodněním (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 443/2003 Sb. NSS).

[13] V takovém případě by bylo zpravidla namístě, aby Nejvyšší správní soud bez dalšího zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento postup by však Nejvyšší správní soud v nynější věci považoval za rozporný se zásadou procesní ekonomie. Z odůvodnění rozsudku městského soudu je podle Nejvyššího správního soudu zcela zřejmé, jakými úvahami se městský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. To, že výrok neodpovídal odůvodnění, bylo způsobeno zjevně jen tím, že městský soud vycházel z části starší judikatury, která i v těchto situacích docházela k závěru, že žaloba má být zamítnuta. Ačkoliv rozpor mezi výrokem a odůvodněním je důvodem nepřezkoumatelnosti rozsudku, v této specifické situaci to přesto Nejvyššímu správnímu soudu nebrání, aby se věcně k důvodům městského soudu, které zjevně měly vést k odmítnutí žaloby, vyjádřil.

[14] Městský soud na věc použil závěry uvedené v rozsudcích NSS sp. zn. 3 Aps 2/2005 a sp. zn. 9 As 11/2011, ve kterých kasační soud dovodil, že inspekční zprávou nedochází k přímému zásahu do práv žalobce. V prvním uvedeném rozsudku se žalobce „domáhal jednak zrušení inspekční zprávy (§ 65 a násl. s. ř. s.), jednak ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.), když požadoval zákaz šíření této inspekční zprávy.“ Ve druhém rozsudku soud posuzoval přípustnost žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s.,

kteřou se žalobce domáhal zrušení inspekční zprávy. V nyní posuzované věci stěžovatelka spatřuje nezákonný zásah v neprojednání inspekční zprávy, nevyporádání připomínek, v samotné inspekční zprávě a ve zveřejnění inspekční zprávy bez jejích připomínek. Posledně uvedenému žalobnímu žádání odpovídá i obsah žaloby, ve které stěžovatelka uvedla následující: „*Žalobce na základě ust. § 174 ŠkolZ má zákonné právo vyjádřit připomínky k inspekční zprávě, tyto jeho připomínky nicméně, na rozdíl od hodnocení žalovaného, nejsou v registru zpráv zveřejněny a je možno se s nimi seznámit výhradně v prostorách školy či příslušného inspektorátu. [...] Žalobce se ovšem touto žalobou nedomáhá ochrany proti zásahu spočívajícímu ve snížení dotace v důsledku nepříznivé inspekční zprávy [...], nýbrž ochrany svého práva prezentovat své připomínky, a to i navenek způsobem stejným, jako je zveřejněna inspekční zpráva.*“ Stěžovatelka namítá, že bylo porušeno její „*veřejné subjektivní právo na to, aby takto úředně zveřejněna [na webových stránkách – pozn. NSS] byla jen zpráva řádně (v souladu s právními předpisy) projednaná a aby současně byly stejným způsobem zveřejněny i uplatněné připomínky vůči inspekční zprávě*“ plynoucí z § 174 odst. 11 školského zákona. Stěžovatelka tak nenapadá pouze inspekční zprávu jako takovou, ale také způsob jejího projednání, zveřejnění a skutečnost, že inspekční zpráva nebyla zveřejněna společně s jejími připomínkami. Výše citované rozsudky tak na věc dopadají pouze částečně.

[15] Jak již bylo uvedeno, městský soud dospěl k závěru, že spatřované zásahy nemohou být z povahy věci nezákonnými zásahy. S tímto závěrem lze souhlasit pouze v případě několika z nich, avšak ohledně zveřejnění inspekční zprávy bez současného zveřejnění připomínek k ní neplatí z judikatury nebo z povahy věci, že by o nezákonný zásah nemohlo jít (viz dále).

[16] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že samotná inspekční zpráva nemůže představovat nezákonný zásah (jak vyplývá z výše citovaných rozsudků NSS). Stěžovatelce nezasahuje do žádného konkrétního práva, pouze zjišťuje a hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání a průběh poskytování poradenských služeb. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani to, že na inspekční zprávu skutečně nemusí navazovat rozhodnutí, které by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Ve věci stěžovatelky se však navíc o takovou situaci nejedná. Jak totiž sama uvedla v žalobě (odst. 24), po vydání inspekční zprávy následovalo neposkytnutí zvýšené dotace ze strany Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Přes zvážení argumentace obsažené v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od uvedeného judikurního závěru odchýlit.

[17] Nejvyšší správní soud dále posoudil námitku týkající se neprojednání inspekční zprávy. Projednání inspekční zprávy dle § 174 odst. 11 školského zákona lze považovat za průběh její přípravy, tedy za procesní pravidlo. Případné porušení uvedeného ustanovení se však nemůže projevit v hmotných právech stěžovatelky, protože jakýkoliv obsah inspekční zprávy není zásadně schopen zasáhnout do jejích práv. Procesní pravidla mají zajistit správný obsah zprávy, která však nezasahuje hmotná práva. Proto ani jejich porušení nemůže zasahovat přímo do veřejných subjektivních práv stěžovatelky, pokud může být obsah inspekční zprávy jakýkoliv, a přesto sám o sobě nebude do práv stěžovatelky zasahovat. Městský soud vyšel z úvahy, že není možné, aby způsob projednání inspekční zprávy mohl mít dopad do práv stěžovatelky, jestliže jej nemá ani inspekční zpráva sama. Tento závěr je správný. Procesní pravidla nejsou samoúčelná, neboť mají zajistit správné zjištění skutkového stavu a správnou aplikaci právních norem, tedy „správný výsledek“. Tomu odpovídá i to, že ne každé porušení procesních práv je důvodem pro zrušení rozhodnutí; ve všech procesních předpisech se vyžaduje vliv na rozhodnutí ve věci samé [srov. § 76 odst. 1 písm. c) a § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., § 89 odst. 2 spr. ř., § 212a odst. 5 o. s. ř., § 258 odst. 1 písm. a) tr. ř.]. Porušení procesních pravidel je relevantní tehdy, pokud může mít vliv na věc samu, tedy na obsah rozhodnutí, který zasahuje do hmotných práv. Námitka stěžovatelky není v části týkající se projednání inspekční zprávy důvodná.

pokračování

[18] Co se týče námitky nepřijetí připomínek k inspekční zprávě, kasační soud uvádí, že možnost vznést připomínky je stále pouze procesním pravidlem, proto pokud inspekční zpráva přímo nezasahuje do hmotných práv stěžovatelky, nemůže do nich zasáhnout ani nezaujetí stanoviska k připomínkám.

[19] Dále se kasační soud zabýval zveřejněním inspekční zprávy, jehož nezákonnost spatřuje stěžovatelka v tom, že zpráva je nepravdivá, zavádějící a nepodložená, čímž zasahuje do její dobré pověsti. Pokud by soud přistoupil na argumentaci stěžovatelky, musel by přezkoumat zprávu samotnou a její obsah. Jen tak by mohl odlišit nezákonné zveřejnění nepravdivé zprávy od zákonného zveřejnění zprávy pravdivé. To je však v rozporu se závěrem, že zpráva samotná není předmětem přezkumu před správními soudy (rozsudky NSS sp. zn. 3 Aps 2/2005 a sp. zn. 9 As 11/2011). Citovanou judikaturu nelze tímto způsobem obejít a věcného přezkumu nelze dosáhnout ani touto cestou.

[20] Jiná je však situace v případě žalobního návrhu, že došlo ke zveřejnění inspekční zprávy bez připomínek. Jak již bylo uvedeno, výše uvedená judikatura kasačního soudu se zatím nezabývala otázkou, zda zveřejnění inspekční zprávy bez připomínek může být nezákonným zásahem. Podle § 174 odst. 11 školského zákona platí, že *inspekční zpráva včetně připomínek je veřejná a je uložena po dobu 10 let ve škole nebo školském zařízení, jichž se týká, a v příslušném inspektorátu České školní inspekce*. Z toho tedy vyplývá, že kromě inspekční zprávy, jsou veřejné i připomínky k ní. Dle odborné literatury (Rigel, F., Bahýřová, L., Kudrová, V., Moravec, O., Puškinová, M. *Školský zákon. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 765.), ale i z nyní projednávané věci je zřejmé, že kromě zákonem výslovně předvídaných míst zveřejnění, jsou inspekční zprávy (bez připomínek ředitelů) k dispozici také v registru těchto zpráv, který Česká školní inspekce vede na svých webových stránkách www.csicr.cz. Cílem daného ustanovení je zjevně informování veřejnosti o činnosti jednotlivých škol a školských zařízení jak z pohledu žalované, tak ale i pohledu kontrolovaného. Žalovaná zveřejněním inspekční zprávy může vystavovat školu také případné kritice veřejnosti, což je pro kontrolní zprávy ve veřejné správě atypické. Zákonodárce tak zjevně za účelem vyvážení této situace stanovil, že inspekční zpráva je veřejná včetně připomínek k ní. V tomto případě již tedy nejde o pouhé procesní právo při projednávání zprávy, ale o hmotné právo školy či školského zařízení na veřejnost jejich připomínek. Zveřejnění inspekční zprávy bez uplatněných připomínek tak z povahy věci může být nezákonným zásahem, proti kterému je možné se bránit zásahovou žalobou.

[21] Městský soud tak na otázku zveřejnění inspekční zprávy bez připomínek použil judikaturu, která na jeden z dílčích žalovaných zásahů nedopadala. Městský soud v dalším řízení bude muset věcně přezkoumat, zda zveřejněním inspekční zprávy z inspekce stěžovatelky bez jejích připomínek bylo zasaženo do jejích práv. Vypořádat se bude muset mimo jiné s tím, zda má vliv to, že zpráva je zveřejňována na jiných místech, než které předpokládá zákon, jakož i s tím, že žalovaná namítá opožděnost připomínek.

[22] Nejvyšší správní soud dodává, že tímto se nijak nemění závěr, že inspekční zpráva (zejména tedy její správnost) není soudně přezkoumatelná a zároveň, že není ani možné soudně napadnout pouze to, že žalovaná nepřijala připomínky stěžovatelky a nevyjádřila se k nim.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek městského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. V dalším řízení bude namísto odmítnout ty části petitu, kterými se stěžovatelka domáhala ochrany před postupem, který není z povahy věci

zásahem. Dále bude muset znovu věcně posoudit, zda zveřejnění zprávy bez připomínek stěžovatelky je nezákonným zásahem.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. února 2022

Petr Mikeš
předseda senátu