Vyvěšeno dne: 22. 10. 2026
Svěšeno dne: 5. 11. 2026

Miroslava Richterová

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudkyň Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ScioŠkola Praha Nusle – základní škola, s.r.o.,** se sídlem Boleslavova 250/1, Praha 4, zastoupená Mgr. Jiřím Kubalou, advokátem se sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,** se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2026, č. j. 7 A 42/2026 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný dne 20. 10. 2020 vyhlásil podle § 171 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon), pod č. j. MSMT 34023/2020-1 „*Pokusné ověřování obsahu, metod a organizace kombinovaného vzdělávání v základních a středních školách*“ (dále jen „pokusné ověřování“). Cílem pokusného ověřování bylo prověřit možnost kombinované výuky v základních (a dalších) školách, tedy kombinaci denní (prezenční) a distanční výuky s využitím technických prostředků pro vzdělávání na dálku. Žalovaný poté vydal podle téhož ustanovení školského zákona celkem šest dodatků, jimiž upravoval parametry pokusného ověřování a prodlužoval dobu jeho trvání. Dodatkem č. 5 ze dne 23. 7. 2025 změnil jeho název na *„Pokusné ověřování obsahu, metod a organizace kombinované výuky v základních a základních uměleckých školách“* a prodloužil jej do 30. 9. 2028. Dodatkem č. 6 ze dne 21. 5. 2026, č. j. MSMT 7076/2026-3 (dále jen „dodatek č. 6“) žalovaný pokusné ověřování ke dni 30. 9. 2026 ukončil.

[2] Žalobkyně napadla dodatek č. 6 u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, který ji v záhlaví specifikovaným usnesením odmítl. Městský soud se zabýval otázkou, zda dodatek č. 6 představuje rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Odkázal přitom na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž nelze pojem rozhodnutí posuzovat pouze z materiálního hlediska, ale je třeba zkoumat i jeho formální znaky, které musí být splněny kumulativně. Rozhodné je přitom také to, zda příslušná právní úprava takový postup a vydání rozhodnutí předpokládá. Podle městského soudu školský zákon výslovně nestanoví povahu pokusného ověřování, ani formu, v níž se vyhlašuje. Žalovaný je podle § 171 odst. 1 s. ř. s. oprávněn pokusné ověřování vyhlašovat, řídit, vyhodnocovat a stanovit dobu jeho trvání, z čehož plyne také jeho oprávnění pokusné ověřování ukončit. Školský zákon však nepředpokládá, že by tak žalovaný měl činit v rámci formalizovaného postupu zakončeného vydáním rozhodnutí. Podmínka vydání aktu v rámci formalizovaného postupu tak není splněna.

[3] Vyhlášená pokusná ověřování jsou adresována primárně školám či školským zařízením a představují nástroj jejich řízení a kontroly ze strany ústředních orgánů státní správy, a to v rámci zákonem umožněné výjimky z obecného režimu vzdělávání podle školského zákona. S ohledem na uvedené z nich nemohou plynout bezprostřední veřejná subjektivní práva ani povinnosti žákům, jiným osobám či školám, jakožto podřízeným správním orgánům. Pokusné ověřování ani žalobou napadený správní akt, kterým žalovaný pokusné ověřování ukončil, nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože nenaplňuje formální ani materiální znaky správního rozhodnutí.

[4] Městský soud dále dovodil, že pokusné ověřování lze považovat za vnitřní předpis. Vycházel ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, č. 2444/2011 Sb. NSS, v němž se kasační soud zabýval povahou rámcových vzdělávacích programů. Podle městského soudu pokusná ověřování působí pouze uvnitř hierarchického systému, mezi jehož jednotkami existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Takový vztah existoval i mezi žalobkyní a žalovaným, a to na základě zápisu žalobkyně do rejstříku škol a školských zařízení. Žalobkyni nenáleží veřejné subjektivní právo na konkrétní způsob realizace veřejné služby, tedy na poskytování vzdělávání v určité formě. Pokusné ověřování má dočasný charakter a v případě jeho ukončení nedochází k zásahu do oprávnění žalobkyně vykonávat činnost školy, neboť její existence se odvíjí od zápisu do rejstříku škol a školských zařízení. Žalobkyně je nadále povinna zajišťovat základní vzdělání žákům základní školy v běžném režimu podle školského zákona. Jelikož žalobou napadený správní akt má povahu interního normativního aktu, nemohla být žalobkyně jeho vydáním zkrácena na svých veřejných subjektivních právech. Tento akt nesplňuje ani podmínky pro jeho posouzení jako nezákonného zásahu.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků řízení

[5] Proti napadenému usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Kasační námitky rozdělila do dvou okruhů; v prvním z nich přednesla námitky týkající se tvrzeného zásahu do jejích práv a ve druhém argumentaci ohledně právní povahy dodatku č. 6. Pokud je o první okruh kasačních námitek, stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož byla v pozici podřízeného správního orgánu a na svých subjektivních veřejných právech nemohla být zkrácena. Upozornila, že je právnickou osobou nadanou nejen ústavním právem podnikat ale zejména právem poskytovat vzdělávání v soukromé škole, které je

zakotveno v některých mezinárodních úmluvách. Na zákonné úrovni jí toto právo vzniklo zápisem do rejstříku škol a školských zařízení. S odkazy na odbornou literaturu namítla, že školy při poskytování vzdělávání nevystupují jako pouhé dekoncentrované orgány státní správy, nýbrž jako samostatné subjekty veřejné správy nadané vlastními právy a povinnostmi. V případě škol se jedná o decentralizaci, nebo konkrétněji o tzv. partnerskou veřejnou správu (odlišnou od státní správy a samosprávy), kde je působnost a pravomoc delegována na jiný subjekt veřejné správy odlišný od státu, přičemž mezi tímto jiným nositelem veřejné moci a státem neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (narozdíl od pouhé vertikální dekoncentrace uvnitř jednoho subjektu – obvykle státu). S tímto pojetím koresponduje i skutečnost, že stěžovatelka odpovídá za případné škody způsobené vlastní činností a odpovědnost nenese stát v systému odpovědnosti státu za výkon veřejné moci.

[7] Ve vztahu k řízení pokusného ověřování připustila stěžovatelka své podřízené postavení vůči žalovanému. V souladu s tím podle interních instrukcí žalovaného také vyplňovala závěrečné zprávy, účastnila se setkání zapojených škol a plnila další uložené úkoly související s pokusným ověřováním. Otázka, zda se jej bude nebo nebude účastnit, a v jakém rozsahu, však vyplývá z jejího rozhodnutí a rozhodnutí žalovaného, zda do něj stěžovatelku zařadí. Při rozhodování o účasti či neúčasti se stěžovatelka neřídí interními instrukcemi žalovaného, nýbrž vlastní vůlí.

[8] Stěžovatelka dále rozsáhle polemizovala se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2011-49, jakož i se způsobem, jakým městský soud závěry tohoto rozsudku aplikoval na daný případ. Upozornila, že uvedený rozsudek nedospívá k obecným závěrům o povaze vztahu mezi žalovaným a soukromými školami ve všech myslitelných souvislostech (v tehdejším případě se jednalo o napadení části rámcového vzdělávacího programu jako opatření obecné povahy, a to rodiči žáků, nikoli školou). Ačkoli v dílčích aspektech, např. právě v otázce řízení pokusného ověřování, stěžovatelka připouští, že podléhá přímému řízení žalovaným, namítá, že obecně jeho interními instrukcemi vázána není.

[9] Obsahem druhého okruhu kasačního námitek byla polemika stěžovatelky ohledně právní povahy dodatku č. 6. Stěžovatelka odmítla jeho srovnání s rámcovým vzdělávacím programem. Ukončení pokusného ověřování dopadlo na uzavřený, jmenovitě určený okruh 23 právnických osob, které do něj byly zařazeny a ukládá jim konkrétní povinnosti. Rámcový vzdělávací program dopadá podle stěžovatelky na neurčitý počet škol bez individuálního úkonu vůči konkrétní škole. Stěžovatelka rovněž předestřela úvahy polemizující se závěry Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2011-49 posoudil rámcový vzdělávací program jako vnitřní předpis. Stěžovatelka se cítí být rámcovým vzdělávacím programem vázána nikoli proto, že jde o vnitřní předpis, nýbrž z důvodu příkazu zákonodárce obsaženého v § 5 odst. 1 školského zákona. Obdobně nemohou podle stěžovatelky vyhlášení pokusného ověřování a jeho dodatky představovat interní normativní akt (vnitřní předpis) uvnitř hierarchického systému veřejné správy. Dodatek č. 6 byl vůči stěžovatelce aplikován přímo a konkrétně, uložil jí konkrétní povinnosti, a to ukončit realizaci kombinované výuky a předat podklady k jejímu vyhodnocení.

[10] Stěžovatelka dále namítla, že dodatek č. 6 splňuje materiální i formální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť směřuje vůči uzavřenému okruhu jmenovitě určených škol a zasahuje do jejich právního postavení tím, že omezuje jejich možnost poskytovat kombinovanou výuku a ukládá jim povinnost ji ukončit. Žalovaný jej vydal podle § 171 odst. 1 školského zákona jakožto písemný akt označený číslem jednacím a doručil jej dotčeným školám prostřednictvím datových schránek. Závěr městského soudu, podle kterého dodatek č. 6 nevzešel z formalizovaného postupu, označila stěžovatelka s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu za příliš formalistický.

[11] Stěžovatelka závěrem namítla, že i kdyby měl dodatek č. 6 povahu vnitřního předpisu, soudnímu přezkumu by podléhala alespoň jeho konkrétní aplikace vůči ní. Odmítnutím zásahové žaloby jí proto městský soud podle jejího názoru odepřel soudní ochranu.

[12] Žalovaný označil ve vyjádření ke kasační stížnosti závěry městského soudu za správné a zákonné. Setrval na svém tvrzení, že mezi ním a stěžovatelkou existuje v souvislosti s pokusným ověřováním podle § 171 odst. 1 školského zákona vztah nadřízenosti a podřízenosti, přestože je stěžovatelka soukromou školou; při poskytování vzdělávání vystupuje jako poskytovatel veřejné služby, která podléhá veřejnoprávní regulaci. Žalovaný je při řízení pokusného ověřování oprávněn měnit jeho podmínky, rozsah i dobu trvání. Veřejné subjektivní právo na poskytování kombinované výuky stěžovatelce nesvědčí. Dodatek č. 6 nepředstavuje správní rozhodnutí ani zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelky, nýbrž interní normativní instrukci v rámci státní správy. Žalovaný proto navrhl zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou.

[13] Prostřednictvím dalšího procesního podání stěžovatelka upozornila na související řízení, které je u Nejvyššího správního soudu vedené pod sp. zn. 6 As 182/2026. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zvážil postup podle § 110 odst. 2 s. ř. s., napadené usnesení zrušil a rozhodl ve věci samé.

[14] Žalovaný rovněž zareagoval na procesní vývoj ve věci vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 6 As 182/2026 a zaslal kasačnímu soudu doplnění spisového materiálu (tématickou zprávu České školní inspekce a její shrnutí, dopis zapojeným školám s informací o vydání dodatku č. 6 a tabulku škol zapojených do pokusného ověřování). Setrval na závěru, že ve věci postupoval řádně, zákonně a věcně správně.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích uplatněných důvodů, přičemž též zkoumal, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

[16] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že „*je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). V řízení o kasační stížnosti se proto bude zabývat výlučně tím, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatelky odmítl. Pro posouzení této otázky je rozhodující, zda dodatek č. 6 naplňuje definici rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda představuje úkon správního orgánu, který zakládá, mění, ruší či závazně určuje práva a povinnosti stěžovatelky. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že tomu tak není.

[17] Obdobnou věcí se Nejvyšší správní soud již zabýval v řízení o kasační stížností jiné stěžovatelky, Základní školy a mateřské školy Erazim 1, školské právnické osoby, se sídlem Hlavní 1040/120, Opava, která se domáhala ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s., přičemž za nezákonný zásah považovala ukončení pokusného ověřování a uložení povinnosti ukončit realizaci výuky v kombinované formě. Požadovala, aby městský soud v rámci obnovení předešlého stavu uložil žalovanému pokračovat v realizaci pokusného ověřování kombinované výuky podle dodatku č. 5 až do 30. 9. 2028. Městský soud usnesením ze dne 29. 6. 2026, č. j. 5 A 31/2026 - 40, žalobu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl pro zjevný a neodstranitelný nedostatek aktivní věcné

legitimace stěžovatelky. Konstatoval, že ukončení pokusného ověřování nemohlo zasáhnout do jejích veřejných subjektivních práv.

[18] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 8. 2026, č. j. 6 As 182/2026 - 87, usnesení městského soudu č. j. 5 A 31/2026 - 40 zrušil (výrok I.) a žalobu zamítl (výrok II.); ve výrocích III. a IV. rozhodl o náhradě nákladů řízení. Dospěl k závěru, že v daném případě nelze dovodit nedostatek aktivní věcné legitimace stěžovatelky; natož nedostatek *zjevný a nepochybný*, který by odůvodňoval odmítnutí žaloby bez jejího věcného projednání. Nejvyšší správní soud proto usnesení městského soudu pro nezákonnost zrušil a současně podle § 110 odst. 2 s. ř. s. sám ve věci rozhodl. Žalobu stěžovatelky zamítl, neboť zásah žalovaného shledal zákonným. Přestože předmětem přezkumu bylo v uvedené věci rozhodnutí městského soudu vydané v řízení o jiném žalobním typu, považuje Nejvyšší správní soud některé závěry šestého senátu za částečně využitelné i v nyní posuzované věci.

[19] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[k]*do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Za rozhodnutí se považuje také závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu."*

[20] Podle § 171 odst. 1 školského zákona platí, že: „[m]*inisterstvo vyhlašuje a řídí pokusné ověřování metod, obsahu, forem, organizace vzdělávání a pokusné ověřování způsobu řízení škol a školských zařízení; přitom vždy stanoví dobu pokusného ověřování, jeho rozsah, financování ze státního rozpočtu a způsob hodnocení jeho výsledků.*

[21] Stěžovatelka namítla, že dodatek č. 6 představuje rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jedná o písemný akt adresovaný konkrétním školám, který změnil jejich právní postavení tím, že jim odňal možnost poskytovat kombinovanou výuku a uložil povinnost ji ukončit. Závěr městského soudu o absenci formalizovaného postupu označila za formalistický.

[22] Jak správně konstatoval městský soud, judikatura nenahlíží na pojem rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. ryze materiálně, nýbrž požaduje i splnění určitých formálních znaků, které rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vymezil např. v bodě 74 svého usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 - 41, č. 3779/2018 Sb. NSS, podle něhož „[z]*ákladní normy zakládající pravomoc správních soudů k přezkoumání aktu orgánu veřejné moci podle § 2, § 4, § 65 s. ř. s. vyžadují naplnění čtyř podmínek: (i) správní úkon vydal orgán moci výkonné či jiný z orgánů popsaných v definici; (ii) orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob; (iii) rozhodování se odehrávalo v oblasti veřejné správy; a (iv) činností správního orgánu musela být dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Žalobní legitimace je založena navíc nejen v případech, kdy je žalobce zkrácen na svých hmotných subjektivních právech, ale i ve všech případech, kdy je dotčena právní sféra žalobce (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS)."* Jinými slovy, ačkoli prvotní kritérium představuje posouzení, zda daný úkon vykazuje materiální znaky rozhodnutí, tedy zda svou povahou a účinky odpovídá rozhodnutí, nelze odhlížet od jeho formálních charakteristik a je třeba mít na paměti též požadavek na splnění formálních náležitostí.

[23] Jedním ze znaků rozhodnutí podle § 65odst. 1 s. ř. s. je, že správní orgán v určitém formalizovaném procesu autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob. Již z jazykového vyjádření ustanovení § 171 odst. 1 školského zákona plyne, že vyhlášení pokusného ověřování nepředchází zákonem upravený formalizovaný proces, v jehož rámci by žalovaný zjišťoval skutkový stav, identifikoval účastníky řízení, umožnil jim uplatňovat procesní práva, prováděl dokazování či autoritativně rozhodoval o jejich

individuálních právních poměrech. Školský zákon v souvislosti s pokusným ověřováním neupravuje okruh účastníků, nestanovuje procesní práva dotčených subjektů či opravné prostředky typické pro individuální rozhodovací činnost veřejné správy.

[24] Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 182/2026 - 87 *„je výhradní pravomocí žalovaného pokusné ověřování vyhlašovat a řídit, s čímž souvisí také jeho pravomoc stanovit dobu, po kterou bude pokusné ověřování probíhat. Stejně tak žalovaný závazně stanovuje rozsah a obsah pokusného ověřování, jakož i způsob hodnocení jeho výsledků; a určuje případně rovněž způsob financování ze státního rozpočtu. Zákonem předpokládané 'řízení' ovšem neznamená, že by žalovaný mohl vůči školám postupovat svévolně. Smyslem 'řízení' je v rámci pokusného ověřování mj. určovat metodiku a zajistit od škol takové výstupy a výsledky, které budou srovnatelné (budou mít vypovídací hodnotu) a budou sloužit k ověření přínosu předmětu pokusného ověřování a jeho případného budoucího využití“* (zvýraznění doplněno, poznámka Nejvyššího správního soudu). Jinými slovy, ustanovení § 171 odst. 1 školského zákona žalovanému nesvěřuje pravomoc rozhodovat o individuálních právech a povinnostech škol, nýbrž pravomoc organizační a koncepční povahy, jejímž cílem je pokusně ověřit určitou novou metodu nebo formu vzdělávání, či změnu obsahu nebo organizace vzdělávání. Zákonodárce u institutu pokusného ověřování patrně nepředpokládal individuální rozhodovací činnost vůči konkrétním subjektům, nýbrž vydání aktu, jehož prostřednictvím žalovaný nastaví parametry určitého experimentu ve školství.

[25] Školský zákon zmocňuje žalovaného k vyhlášení pokusného ověřování a jeho řízení, jehož součástí je mimo jiné i *stanovení doby* jeho trvání. Z uvedeného zákonného zmocnění žalovaný vycházel při vydání dodatku č. 6. kterým dobu pokusného ověřování zkrátil. Jestliže školský zákon nespojuje vyhlášení či řízení pokusného ověřování s formalizovaným procesem, který směřuje k rozhodnutí o individuálních právech a povinnostech konkrétních osob, školský zákon neupravuje procesní postavení adresátů ani jim nezaručuje procesní práva typická pro správní řízení a samotný akt nepředstavuje výkon rozhodovací pravomoci vůči škole, nelze ani dodatek č. 6 považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[26] Skutečnost, že se jedná o rozhodnutí, nelze úspěšně dovozovat z toho, že má dodatek č. 6 písemnou podobu, je opatřen číslem jednacím a je adresován konkrétním školám. Okruh těchto škol totiž neurčuje zákon. V době vyhlášení pokusného ověřování není jejich výčet znám a závisí výlučně na tom, zda se jednotlivé školy rozhodnou do pokusného ověřování zapojit. Skutečnost, že při vydání dodatku č. 6 byl již seznam zapojených škol znám, je toliko důsledkem toho, že se tyto školy samy rozhodly pokusného ověřování účastnit. Bez dalšího to však neznamená, že by žalovaný rozhodoval o jejich veřejných subjektivních právech. Školský zákon nezakládá školám veřejné subjektivní právo na účast v pokusném ověřování, ani právo na zachování podmínek pokusného ověřování po celou původně stanovenou dobu. Možnost realizovat určitou formu vzdělávání *není* samostatným právem školy existujícím nezávisle na pokusném ověřování, nýbrž důsledkem toho, že žalovaný v rámci své zákonné působnosti určité pokusné ověřování vyhlásil a nastavil a subjekt se do něj dobrovolně přihlásil. Proto ani zkrácení doby pokusného ověřování nepředstavuje zásah do existujícího veřejného subjektivního práva školy, ale výkon pravomoci žalovaného upravit či ukončit režim, který na základě svého zákonného zmocnění sám vytvořil.

[27] Stěžovatelka se svou argumentaci snažila podpořit také odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, v němž tento soud dovodil, že rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V odkazovaném rozhodnutí však zákonná kritéria sloužila k individuálnímu posouzení právního

postavení konkrétního příjemce dotace, zatímco § 171 odst. 1 školského zákona stanoví pouze parametry pokusného ověřování jako takového, nikoli kritéria pro rozhodování o právech a povinnostech jednotlivých škol.

[28] Stěžovatelka dále namítla, že i kdyby Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se v případě pokusného ověřování a dodatku č. 6 jedná o vnitřní předpisy, judikatura nevylučuje soudní ochranu proti jeho konkrétní aplikaci vůči jednotlivci. Dodatek č. 6 byl vůči stěžovatelce uplatněn zcela konkrétně a individuálně, neboť jí uložil povinnost ukončit do 30. 6. 2026 výuku v kombinované formě. Městský soud proto pochybil, jestliže vyloučil přezkum i v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Takový výklad by vedl k odepření jakékoliv soudní ochrany, což je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod i s judikaturou Nejvyššího správního soudu, kterou městský soud v napadeném usnesení sám citoval. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení i v rozsahu, v němž městský soud vyloučil možnost věcného projednání věci jakožto žaloby na ochranu před nezákonným zásahem a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[29] Ani této námitce však nelze přisvědčit. Stěžovatelka v kasační stížnosti věnovala značný prostor argumentaci, která se týkala právní povahy dodatku č. 6. Reagovala tím na závěr městského soudu, který konstatoval, že pokusná ověřování lze považovat za vnitřní předpis, neboť působí pouze uvnitř hierarchického systému, mezi jehož jednotkami právně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Stěžovatelka byla podle městského soudu ze strany žalovaného, jako ústředního orgánu státní správy pro základní školy, pověřena výkonem veřejné správy, jakožto podřízený správní orgán. Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 6 As 182/2026 - 87 zabýval i povahou vztahu mezi školou a ministerstvem. Dospěl k závěru, že *„školy nejsou primárně správními orgány (jakkoli v určitých, školským zákonem v § 165 odst. 2 taxativně vymezených, případech státní správu prostřednictvím svého ředitele rovněž vykonávají), nýbrž právnickými osobami poskytujícími veřejnou službu vzdělávání (§ 2 odst. 3 školského zákona). V širším pojetí veřejné správy lze jejich činnost označit jako výkon pečovatelské (a tedy v zásadě nevrchnostenské) veřejné správy, při jejímž výkonu nejsou subjekty, které ji vykonávají, hierarchicky podřízeny orgánům státní správy. Vztah mezi školami (tedy i stěžovatelkou) a žalovaným proto nelze v obecné rovině paušalizovat jako vztah nadřízenosti a podřízenosti, jak to nesprávně učinil městský soud v napadeném usnesení. V tomto ohledu je proto nutno souhlasit se stěžovatelkou, že je samostatnou právnickou osobou poskytující veřejnou službu vzdělávání, která je v principu nadána veřejnými subjektivními právy majícími oporu v ústavním pořádku, nikoli pouhým vertikálně dekoncentrovaným orgánem státní správy, který by plně a ve všech ohledech podléhal řízení žalovaného. Škola je tak sama zpravidla v postavení adresáta veřejné moci vykonávané žalovaným“.*

[30] Závěr městského soudu, podle něhož představuje dodatek č. 6 svou povahou interní normativní akt, který působí uvnitř struktury veřejné správy, kde panují vztahy *nadřízenosti a podřízenosti*, přičemž stěžovatelka nemohla být jeho vydáním přímo zkrácena na svých veřejných subjektivních právech a potažmo dodatek č. 6 nesplňuje ani podmínky pro jeho posouzení jako nezákonného zásahu, neobstojí. Jak je patrné z výše uvedené citace, Nejvyšší správní soud odmítl, že vztah školy a žalovaného bylo možné redukovat na vztah podřízenosti a nadřízenosti. Zejména však Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 182/2026 - 87 připustil, že postup městského soudu, který v tamní věci odmítl žalobu podle § 82 s. ř. s. pro zjevný a neodstranitelný nedostatek aktivní věcné legitimace stěžovatelky, byl nesprávný. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl, že „[d]*opady ukončení pokusného ověřování žalovaným do právní sféry stěžovatelky nelze dle Nejvyššího správního soudu vyloučit, neboť vyhlášením pokusného ověřování a zapojením školy do něj jí vzniklo přinejmenším právo se vyhlášeného pokusného ověřování účastnit. Přestože tedy stěžovatelce nesvědčí neomezené právo organizovat základní vzdělávání libovolným způsobem bez ohledu na zákon, byla-li postupem podle § 171 odst. 1 školského zákona individuálně zařazena do zvláštního režimu, který jí dovoloval poskytovat vzdělávání jiným způsobem (v běžném režimu nepřípustným), vzniklo jí po dobu tohoto režimu oprávnění poskytovat vzdělávání tímto*

způsobem. V důsledku ukončení pokusného ověřování se pak právní postavení stěžovatelky nepochybně změnilo, neboť do 30. 6. 2026 mohla v mezích pokusného ověřování realizovat kombinovanou výuku, po tomto datu již nikoli. Jako možný příklad nezákonného zásahu do právní sféry školy lze uvést např. situaci, v níž by žalovaný pokusné ověřování ukončil svévolně a bez uvedení konkrétních důvodů, ze dne na den uprostřed školního roku bez zohlednění dopadů do práv zapojených škol. V takovém případě by jistě nebylo možné školám upřít právo na soudní přezkum popsaného postupu. Pominout nelze ani případné ekonomické dopady. S realizací pokusného ověřování může být spjato právo na určité přímé finanční krytí ze státního rozpočtu (…), v principu pak nelze vyloučit ani existenci marně vynaložených nákladů na předčasně ukončený projekt pokusného ověřování (např. investice školy do určitých pomůcek, které po předčasném ukončení projektu nebudou ve vzdělávací činnosti nadále upotřebitelné).

[31] Nejvyšší správní soud neopomněl, že věc, kterou projednával šestý senát se týkala kasační stížnosti jiné stěžovatelky a směřovala proti soudnímu rozhodnutí ve věci jiného žalobního typu. Nezbytné je ovšem mít na zřeteli, že se jednalo o dodatek č. 6, tedy zcela totožný dokument, kterým bylo ukončeno pokusné ověřování a jenž je předmětem přezkumu i v nyní posuzované věci. Městský soud však v napadeném usnesení přednesl i svůj závěr ohledně nemožnosti stěžovatelky domáhat se soudní ochrany právě prostřednictvím jiného žalobního typu.

[32] Prizmatem závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 182/2026 - 87 nelze případnou žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. odmítnout pro nedostatek aktivní věcné legitimace stěžovatelky. Zároveň však nelze přisvědčit postupu, který v kasační stížnosti stěžovatelka navrhla. Stěžovatelka v nyní projednávané věci svou žalobu sama označila jako *žalobu proti rozhodnutí správního orgánu* a v jejím závěru explicitně vyslovila návrh na zrušení dodatku č. 6. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka v replice ze dne 28. 6. 2026, jež je součástí soudního spisu městského soudu (č. l. 42 a násl.), následně uvedla., že pokud by *„soud došel k závěru, že skutečně o rozhodnutí v materiálním smyslu nejde, pak je (…) přesvědčena, že věc lze projednat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem“*. Tento názor reflektoval městský soud v samém závěru napadeného usnesení, když konstatoval, že dodatek č. 6 nesplňuje podmínky pro jeho posouzení jakožto nezákonného zásahu. Ačkoliv je ve světle recentní judikatury Nejvyššího správního soudu zřejmé, že tento závěr není správný, městský soud stěžovatelce soudní ochranu *de facto* neupřel. Z napadeného usnesení je totiž zřejmé, že rozhodoval toliko o řádné podané žalobě proti rozhodnutí a pouze v reakci na tvrzení stěžovatelky prezentoval svůj právní názor na aplikaci jiného žalobního typu. Stěžovatelce nic nebránilo, aby se případně domáhala soudní ochrany prostřednictvím žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu podle § 82 s. ř. s., jejíž aplikaci Nejvyšší správní soud připustil. Pro úplnost však lze doplnit, že Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 As 182/2026 - 87 žalobu jiné stěžovatelky po jejím věcném projednání zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené usnesení městského soudu je zákonné, a proto kasační stížnost proti němu podanou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Jelikož předmětem posouzení byla v nyní projednávané věci výhradně skutečnost, zda městský soud postupoval správně, pokud žalobu stěžovatelky odmítl, nezabýval se doplněním spisového materiálu, který učinil žalovaný. Jelikož dospěl k závěru, že městský soud odmítl žalobu po právu, neshledal Nejvyšší správní soud ani důvody pro postup podle § 110 odst. 2 s. ř. s., který navrhovala stěžovatelka.

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů

řízení. Žalovaný byl ve věci úspěšný, prokazatelné náklady mu však nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 22. října 2026

L. S.

JUDr. Jaroslav Vlašín v. r.
předseda senátu