



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, Ostrava, zast. JUDr. Ondřejem Moravcem, Ph.D., advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, proti žalované: **Česká školní inspekce**, se sídlem Fráni Šrámka 2319/37, Praha 5, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v neprojednání inspekční zprávy ze dne 28. 6. 2018, čj. ČŠIT-1047/18-T, s žalobkyní, v nevypořádání připomínek k této inspekční správě a v jejím zveřejnění bez připomínek na internetových stránkách, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2023, čj. 5 A 216/2018-116,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2023, čj. 5 A 216/2018-116, **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] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je žalovaná povinna zveřejnit spolu s inspekční zprávou rovněž připomínky podané po uplynutí lhůty pro jejich podání podle § 174 odst. 11 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Dále se zabýval tím, od jakého okamžiku běží lhůta pro podání připomínek k obsahu inspekční zprávy.

[2] Žalovaná provedla ve dnech 5. 6. až 7. 6. 2018 u žalobkyně (dále „stěžovatelka“) inspekci, jejímž výsledkem byla inspekční zpráva ze dne 28. 6. 2018, čj. ČŠIT-1047/18-T,

později zveřejněná na webových stránkách žalované. Ke zprávě podala stěžovatelka připomínky, které však žalovaná označila za opožděné a odmítla se jimi zabývat.

[3] Stěžovatelka následně 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 podle § 174 odst. 11 školského zákona má právo na řádné projednání inspekční zprávy, podání připomínek a jejich následné zveřejnění.

[4] Městský soud poprvé rozsudkem ze dne 26. 6. 2019, čj. 5 A 216/2018-62, žalobu zamítl. Inspekční zpráva podle něj nepředstavuje nezákonný zásah, neboť sama o sobě nezasahuje do práv stěžovatelky. Ta proto nemohla být zkrácena na svých právech ani tvrzeným nezákonným postupem při jejím projednání a zveřejnění. Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 2. 2022, čj. 8 As 220/2019-31, *EDUCATION INSTITUTE I*, zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl-li městský soud k závěru, že se z povahy věci nemůže jednat o zásah, měl žalobu usnesením odmítnout. Rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Inspekční zpráva, její neprojednání a nevypořádání připomínek nepředstavují nezákonný zásah. Zveřejnění inspekční zprávy bez uplatněných připomínek však může být nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud proto zavázal městský soud, aby v dalším řízení věcně přezkoumal, zda zveřejněním inspekční zprávy bez připomínek stěžovatelky bylo zasazeno do jejích práv, a aby se vypořádal s žalovanou namítanou opožděností připomínek a otázkou, zda má nějaký vliv to, že zpráva je zveřejňovaná i jinými způsoby, než které předpokládá školský zákon.

[5] Městský soud věc znovu projednal a v záhlaví uvedeném rozsudkem žalobu odmítl v části, v níž se stěžovatelka domáhala určení, že inspekční zpráva, její neprojednání a nevypořádání připomínek k ní představují nezákonný zásah. Ve zbylém rozsahu ji zamítl.

[6] Městský soud k zveřejnění inspekční zprávy uvedl, že inspekční zpráva představuje odborný, avšak subjektivní názor na situaci ve školském zařízení. Připomínky proti ní nemají povahu opravného prostředku. Jde o subjektivní názor ředitele školského zařízení. Připomínky se proto stávají součástí inspekční zprávy tak, aby k nim měl každý přístup společně s inspekční zprávou a aby si mohl na věc udělat vlastní názor. Podle § 174 odst. 11 věty poslední školského zákona je inspekční zpráva včetně připomínek veřejná, tedy je přístupná veřejnosti. Má být proto po dobu 10 let uložena ve školském zařízení a v příslušném inspektorátu žalované. Připomínky k inspekční zprávě by proto měly být prezentovány veřejnosti stejným způsobem, jakým je prezentována inspekční zpráva. V opačném případě by mohl být porušen princip rovnosti a nediskriminace. Inspekční zpráva byla zpřístupněna na webovém portálu žalované, tedy jiným způsobem, než předpokládá školský zákon. Došlo k tomu však v souladu s principem digitalizace, otevřenosti a transparentnosti veřejné správy podle § 4 a § 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a v souladu s principem dobré správy podle § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Podle § 4 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním. Povinný subjekt může dobrovolně zveřejnit i další informace vedle povinně zveřejňovaných (§ 5 odst. 7 téhož zákona). K zveřejnění může dojít i na internetové stránce povinného

pokračování

subjektu. Je-li však prolomena ochrana osobních údajů či obchodního tajemství příjemců veřejných prostředků, je třeba při úvaze o dobrovolném zveřejnění dokumentu provést test proporcionality (rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2014, čj. 4 As 90/2013-44). Zveřejnění inspekční zprávy představuje smysluplné naplnění jejího veřejného charakteru podle § 174 odst. 11 školského zákona. Žalovaná potvrdila, že je ze strany veřejnosti o inspekční zprávy velký zájem. Městský soud proto dospěl k závěru, že žalovaná postupovala v souladu se zákonem.

[7] Připomínky k inspekční zprávě by měly být prezentovány navenek stejným způsobem, jako je prezentována inspekční zpráva. Opačný postup je v rozporu s § 174 odst. 11 školského zákona. Jeho smyslem totiž je co nejobjektivnější informování o činnosti kontrolovaného školského zařízení jak z pohledu kontrolujícího orgánu, tak i z pohledu kontrolovaného. Jedná se o jedno z podstatných kritérií, na jehož základě rodiče vybírají předškolní i školní zařízení. Žalovaná by proto obecně měla zveřejňovat na internetových stránkách i připomínky k inspekčním zprávám.

[8] To však neplatí v případě, jsou-li připomínky podány po lhůtě podle § 174 odst. 11 školského zákona. Školské zařízení jako adresát veřejných subjektivních práv má povinnost hlídat si svá práva tím, že včas a řádně uplatní své připomínky k inspekční zprávě. Přestože jde o lhůtu pořádkovou, zákon s jejím uplynutím spojuje bezodkladnou povinnost žalované zaslat inspekční zprávu zřizovateli školského zařízení a školské radě. Žalovaná k připomínkám zpracovává své stanovisko, které společně s inspekční zprávou a připomínkami předává ve stanovené lhůtě zřizovateli a školské radě. Pokud žalovaná na základě připomínek zjistí, že inspekční zpráva neodpovídá skutečnosti, vydává opravné usnesení analogicky podle § 21 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Smyslem pořádkové lhůty tak je časově ohraničit dobu, ve které může posuzovaný subjekt podat vysvětlení k vytýkaným nedostatkům a podat svůj pohled na věc. Včasné podané připomínky se stávají součástí inspekční zprávy a měly by být zveřejněny stejně jako samotná inspekční zpráva. Tato lhůta může být správním orgánem prodloužena. Nevyjádřili se však posuzovaný subjekt ve lhůtě a nepožádá o její prodloužení, připraví se o možnost veřejně prezentovat svůj pohled na věc. Po žalované, zřizovateli a školské radě nelze požadovat, aby s hodnocením závěrů inspekční zprávy čekali do nekonečna či aby znovu otevírali již uzavřené případy. Za porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace lze proto považovat pouze takové jednání, kterým správní orgán odlišně prezentuje inspekční zprávu a včas podané připomínky.

[9] Žalovaná po předchozím upozornění učinila pokus o předání inspekční zprávy ředitelce stěžovatelky 28. 6. 2018 mezi 10:10 až 10:15 hod. Ta ji však odmítla převzít, a to i po poučení o následcích spojených s odmítnutím převzetí. Zároveň byla poučena o možnosti podat připomínky k inspekční zprávě. Pro doručování písemností vydávaných podle školského zákona se použijí subsidiárně ustanovení správního řádu. Pokud osoba neumožní doručení, považuje se písemnost za doručenou dnem, kdy k neúspěšnému pokusu o doručení došlo (§ 24 odst. 4 správního řádu). Inspekční zpráva se tak považuje za doručenou 28. 6. 2018. Od následujícího dne pak počala běžet lhůta pro podání připomínek, která uplynula 12. 7. 2018. Připomínky podané stěžovatelkou 13. 8. 2018 proto byly opožděné.

II. Obsah kasační stížnosti

[10] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by inspekční zpráva byla doručena fikcí 28. 6. 2018. Městský soud použil § 24 správního řádu mimo kontext ustanovení o doručování. Nezohlednil, že podle § 19 odst. 1 správního řádu měly být stěžovatelce písemnosti doručovány do datové schránky. Nebyl-li učiněn pokus o doručení do datové schránky, nelze dospět k závěru, že by ředitelka stěžovatelky znemožnila doručení písemnosti. Fikce doručení proto nemohla nastat. V řízení nebylo prokázáno, že by ředitelka znemožnila předání a projednání inspekční zprávy. To, že v provozní době školy v časovém úseku pěti minut nepřevzala v nevhodných podmínkách inspekční zprávu, nelze vykládat jako zmaření jejího doručení. Nadto § 174 odst. 11 školského zákona ukládá žalované inspekční zprávu nejen předat, ale také projednat s ředitelem školy. Projednání inspekční zprávy představuje zákonem předepsaný postup. Inspekční tým proto nemůže na základě vlastní úvahy rozhodnout, zda zprávu s ředitelem projedná, nebo zda bude zpráva pouze předána s tím, že případné připomínky může ředitel uplatnit v dodatečné lhůtě. Žalovaná proto postupovala při předávání inspekční zprávy v rozporu s § 174 odst. 11 školského zákona. Inspekční zpráva proto nebyla doručena fikcí 28. 6. 2018. K předání inspekční zprávy došlo teprve jejím doručením do datové schránky.

[11] Žalovaná byla povinna uveřejnit i případně opožděně podané připomínky. Včasnost připomínek není podmínkou jejich uveřejnění. Městský soud zasáhl do práva stěžovatelky na ochranu dobré pověsti podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) a do svobody projevu podle čl. 17 Listiny. Náhled městského soudu na inspekční zprávu a její účel se musí promítnout ve výkladu § 174 odst. 11 školského zákona. Připomínky neslouží k tomu, aby žalovaná z podnětu ředitele školy revidovala své závěry, nýbrž k tomu, aby ředitel obhájil činnost školy a podal svůj pohled na věc. Připomínky proto představují uskutečnění svobody projevu a práva na ochranu dobré pověsti školy a naplnění zásady *audiatur et altera pars* (budiž slyšena i druhá strana). Omezení těchto práv musí být ústavně konformní. Musí být učiněno na podkladě zákona, z legitimního důvodu a jen tehdy, je-li to v demokratické společnosti nezbytné. Žádný z těchto předpokladů však nebyl naplněn. Ustanovení § 174 odst. 11 školského zákona nepředstavuje zákonný podklad pro odepření uveřejnění připomínek. Neomezuje totiž uveřejnění připomínek pouze na ty včas podané. Nevyplývá z něj ani, že by šlo o lhůtu prekluzivní. Sám městský soud uvádí, že jde o lhůtu pořádkovou.

[12] Důvod, podle kterého nelze po žalované a dalších subjektech požadovat, aby s hodnocením závěrů inspekční zprávy čekaly do nekonečna nebo aby otevíraly již uzavřené případy, není relevantní, dostatečný ani přiměřený. Městský soud vybočuje z chápání připomínek jako pohledu druhé strany. Nepředpokládá-li školský zákon další interakci obou stran, není zřejmé, proč by nemělo být možné po žalované uveřejnění připomínek požadovat. Ochrana orgánů veřejné moci před nárůstem vykonávané agendy není legitimním důvodem pro omezení základních práv adresátů veřejné moci (nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2023, Pl. ÚS 25/21). Stěžovatelka po žalované nepožadovala, aby na připomínky čekala do nekonečna. Podstatné je, zda žalovaná měla připomínky k dispozici v době, kdy přistoupila ke zveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách. I kdyby však k dispozici nebyly, nic nebránilo jejich dodatečnému zveřejnění. Míra administrativní zátěže žalované je totiž bagatelní oproti významu kolidujících základních práv stěžovatelky. Správní soudy nepřistupují stejně k dodržování procesních

pokračování

povinností. V případě stěžovatelky zastává městský soud kategorický názor, že lhůta je vyjádřením zásady, nechť si každý střeží svá práva, naopak v případě žalované Nejvyšší správní soud zdůrazňuje nutnost zkoumat, zda pochybení zasáhlo do hmotných práv. Na jednotlivce však v prostředí demokratického právního státu založeného na účtě k základním právům jednotlivce nelze klást vyšší nároky než na stát. To je v rozporu s principy dobré správy. Na případné procesní pochybení stěžovatelky měl proto městský soud nahlížet materiálně a zkoumat, zda se nějak promítlo ve výsledku. Odepření uveřejnění popírá cíl sledovaný § 174 odst. 11 školského zákona.

[13] Ustanovení § 174 odst. 11 školského zákona jednoznačně předepisuje, jak má být inspekční zpráva zveřejněna. Předpokládá, že osoba mající zájem seznámit se s obsahem inspekční zprávy vyvine určité úsilí k tomu, aby si ji obstarala. Žalovaná měla zmíněné ustanovení použít a nikoliv uvažovat o tom, zda by *de lege ferenda* bylo vhodné zveřejnit inspekční zprávu též jinými způsoby. Žalovaná jednala při výkonu veřejné moci. Nemůže se proto dovolávat toho, že zákon uveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách nezakazuje. Jde o posun v chápání inspekční zprávy jako neveřejného procesu kontroly směrem k informovanosti veřejnosti o činnosti škol a školských zařízení. Tento posun musí mít důsledky pro ochranu veřejných subjektivních práv kontrolovaných osob. Ústavním minimem je uveřejnění připomínek. Pojetí, podle kterého může být obsahem inspekční zprávy v zásadě cokoli, aniž by inspekční zpráva mohla být nezákonným zásahem, je neudržitelné. Nesouhlasí s městským soudem, že její zveřejnění na internetových stránkách je v souladu s principem digitalizace, otevřenosti a transparentnosti veřejné správy. Naopak jde o zintenzivnění zásahu do jejích práv, neboť dosah inspekční zprávy zveřejněné bez připomínek je výrazně vyšší. Pokud by si totiž inspekční zprávu vyžádal zájemce přímo u stěžovatelky, nebánilo by jí nic v tom, aby společně s ní poskytla i své připomínky. V případě zveřejnění na internetových stránkách však tuto možnost nemá.

[14] Závěrem namítá, že výroky I. a II. napadeného rozsudku, kterými byla žaloba zčásti odmítnuta, jsou nesprávné. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že žaloba (byť v části) neobsahuje přípustitelné tvrzení nezákonného zásahu, pak by žalobu v tomto rozsahu odmítl a nevracel by věc k řízení v plném rozsahu. Je překvapující, že tento závěr se objevil až ve druhém rozhodnutí městského soudu. Odmítnutí žaloby by mělo být vyhrazeno jen pro zjevné případy, kdy zásahová žaloba nesměruje proti úkonům orgánu veřejné moci, které mají možnost zasáhnout veřejná subjektivní práva. Projednávaná věc měla být řešena meritorním rozhodnutím. Částečným odmítnutím vzniká procesně nepřehledná situace.

III. Vyjádření žalované

[15] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatelka z velké části opakuje své argumenty a brojí proti závěrům, které byly potvrzeny rozsudkem *EDUCATION INSTITUTE I*. Je proto v tomto rozsahu nepřípustná. Městský soud potvrdil ve vztahu k uveřejnění inspekční zprávy vhodné a žádoucí jednání, nikoliv zákonnou povinnost. Právní předpisy nestanovují povinnost zveřejnit inspekční zprávu způsobem umožňujícím dálkový přístup. Neexistuje proto veřejné subjektivní právo stěžovatelky na zveřejnění připomínek tímto způsobem. Výstupem činnosti žalované je inspekční zpráva. Výstupem zpracovávaným školou je vlastní hodnocení podle § 12 školského zákona. Závěry mohou být s ohledem na připomínky k inspekční zprávě vysvětleny nebo i doplněny ve

stanovisku žalované. To, že připomínky k inspekční zprávě nebyly zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup, nemůže zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Ta nijak blíže nespecifikuje zásah do dobré pověsti. Odborné posouzení vzdělávání a činnosti školy nepředstavuje zásah do dobré pověsti. Zjištění z inspekční činnosti byla projednána členy inspekčního týmu osobně s ředitelkou na konci inspekční činnosti 7. 6. 2018. Na jejich základě byla zpracována inspekční zpráva.

[16] Ředitelka byla spravena o termínu projednání a předání inspekční zprávy. Ten byl stanoven na 28. 6. 2018. Ředitelce byl termín sdělen osobně členkou inspekčního týmu 26. 6. 2018. Ředitelka možnost projednání tohoto dne připustila. Nicméně v domluvený den v 0:26 hod. zaslala e-mail, v němž informovala o tom, že od následujícího dne čerpá dovolenou a bude k dispozici až v srpnu. Inspekční tým se dostavil ve stanoveném termínu. Byl to poslední den, kdy bylo možné zastihnout ředitelku před čerpáním dovolené. V termínu předání měla ředitelka sjednanou schůzku. Přestože se návštěva vyjádřila tak, že počká, ředitelka na nabídku nepřistoupila a ani nenavrhla jiný termín. Neposkytla součinnost k projednání inspekční zprávy. Inspekční tým proto upustil od projednání a přikročil přímo k doručení zprávy. Inspekční zprávu je možné doručit podle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů (dále jen „zákon o elektronických úkonech“), na místě. Ředitelka odmítla zprávu převzít. Uplatní se proto fikce doručení. Došlo-li by k projednání a předání inspekční zprávy dle požadavků ředitelky až během srpna, je pravděpodobné, že by zjištění nebyla zohledněna při stanovení dotace ze státního rozpočtu na následující školní rok. Žalovaná musí na připomínky reagovat. Nelze po ní proto spravedlivě požadovat, aby vydávala stanovisko k opožděně podaným připomínkám. Lhůty jsou stanoveny relativně krátké tak, aby byly poznatky inspekčního týmu aktuální. Na inspekční zprávu zároveň reaguje zřizovatel a další orgány. Zveřejňování inspekční zprávy se řídí § 4 odst. 1 a § 5 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že je důvodná.

IV.1 Přípustnost kasační stížnosti

[18] Nejvyšší správní soud se nejdříve musel zabývat přípustností podané kasační stížnosti, jelikož jde v pořadí již o druhou podanou kasační stížnost v této věci (bod [4] tohoto rozsudku). Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem soudu.

[19] Právým smyslem výše uvedeného ustanovení je zamezit tomu, aby se Nejvyšší správní soud musel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Ostatně i soud je svým předchozím vysloveným právním názorem vázán, jestliže rozhoduje za jinak nezměněných poměrů v

pokračování

téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. K výkladu uvedeného ustanovení se vyslovil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, *Ateliér pro životní prostředí*, ve kterém uvedl, že „ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva. [...] Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[20] První kasační stížnost podala stěžovatelka z důvodu, že nesouhlasila se závěrem městského soudu o tom, že inspekční zpráva, její projednání a zveřejnění nepředstavují nezákonný zásah. Nejvyšší správní soud rozsudkem *EDUCATION INSTITUTE I* shledal kasační stížnost důvodnou v části zveřejnění inspekční zprávy bez uplatněných připomínek. To totiž může představovat nezákonný zásah. Nejvyšší správní soud se však věcně nezabýval tím, zda zveřejněním inspekční zprávy bez připomínek stěžovatelky došlo k zásahu do jejích práv. Městský soud v nyní napadeném rozsudku tuto otázku posoudil, přičemž zohlednil opožděnost připomínek a zveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách žalované. Proti posouzení této otázky městským soudem stěžovatelka primárně brojí v nyní řešené kasační stížnosti. Ta je proto jako celek přípustná, neboť touto otázkou se Nejvyšší správní soud dosud věcně nezabýval.

IV.2 Nepřípustné kasační námitky

[21] Přípustná však není námitka, podle které byla žaloba nesprávně zčásti odmítnuta, neboť ve věci mělo být rozhodnuto meritorně. Nejvyšší správní soud v rozsudku *EDUCATION INSTITUTE I* uvedl, že pokud městský soud dospěl k závěru, že se z povahy věci nemůže jednat o zásah, měl žalobu odmítnout usnesením. Zároveň souhlasil s městským soudem, že inspekční zpráva, její neprojednání a nevypořádání připomínek nemohou představovat nezákonný zásah. V bodě 23 zmíněného rozsudku proto zavázal městský soud k tomu, aby v dalším řízení odmítl ty části žalobního petitu, kterými se stěžovatelka domáhala ochrany před postupem, který není z povahy věci zásahem. Městský soud se tímto závazným právním názorem řídil (bod [5] výše).

[22] Nepřípustná je i námitka, podle které není udržitelné pojetí libovolnosti obsahu inspekční zprávy, aniž by ta mohla být nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud totiž již v rozsudku *EDUCATION INSTITUTE I* potvrdil závěr městského soudu, že samotná inspekční zpráva nemůže představovat nezákonný zásah. Tímto právním názorem je proto vázán i v řízení o další kasační stížnosti.

[23] Námitky uvedené v bodech [21] a [22] výše jsou proto nepřípustné podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.

[24] Stěžovatelka dále namítá, že § 174 odst. 11 školského zákona předepisuje způsob zveřejnění inspekční zprávy. Předpokládá, že zájemce vyvine určité úsilí k tomu, aby si ji obstaral. Žalovaná měla zmíněné ustanovení použít a nikoliv uvažovat o tom, zda by *de lege ferenda* bylo vhodné zveřejnit inspekční zprávu jiným způsobem. Žalovaná se při výkonu veřejné moci nemůže dovolávat toho, že zákon uveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách nezakazuje. Nesouhlasí proto s městským soudem, že zveřejnění na internetových stránkách je dovoleným jednáním, které je v souladu s principem digitalizace, otevřenosti a transparentnosti veřejné správy. Naopak jde o zintenzivnění zásahu do jejích práv. Dosah inspekční zprávy zveřejněné bez připomínek je výrazně vyšší. V případě zveřejnění na internetových stránkách nemá možnost poskytnout své připomínky.

[25] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[26] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[27] Městský soud dospěl k závěru, že inspekční zpráva byla zpřístupněna na internetových stránkách žalované v souladu s principem digitalizace, otevřenosti a transparentnosti veřejné správy podle § 4 a § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím a v souladu s principem dobré správy podle § 4 odst. 1 správního řádu. Zdůraznil, že podle § 4 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním, přičemž povinný subjekt může dobrovolně zveřejnit i další informace vedle povinně zveřejňovaných (§ 5 odst. 7 téhož zákona). Ke zveřejnění může dojít různými vhodnými způsoby, tedy i na internetové stránce povinného subjektu. Zveřejnění inspekční zprávy představuje smysluplné naplnění jejího veřejného charakteru podle § 174 odst. 11 školského zákona (bod [6] výše).

[28] Argumentace stěžovatelky uvedená v bodě [24] tohoto rozsudku se mýlí se závěry městského soudu. Ten dospěl k závěru, že právní základ pro zveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách žalované vyplýval z § 4 odst. 1 ve spojení s § 5 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná tak byla podle městského soudu oprávněna ji zveřejnit na svých internetových stránkách, přestože tento způsob zveřejnění § 174 odst. 11 školského zákona nepředpokládá. Na tyto závěry však stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nereaguje a nenamítá, z jakého důvodu jsou mylné a proč právní základ pro zveřejnění nebyl dán zákonem o svobodném přístupu k informacím. Z tvrzení stěžovatelky ani nevyplývá, proč konkrétně nesouhlasí s městským soudem, že zveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách je dovoleným jednáním, které je v souladu s principem digitalizace, otevřenosti a transparentnosti veřejné správy. Městský soud zároveň dospěl k závěru, že v případě zveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách je obecně

pokračování

namíste, aby společně s ní byly zveřejněny připomínky kontrolovaného subjektu (bod 51 a 52 napadeného rozsudku). Tvzení, že v případě zveřejnění inspekční zprávy na internetových stránkách nelze poskytnout zájemcům připomínky, se proto mší s rozhodovacími důvody městského soudu (to, zda měly být zveřejněny připomínky stěžovatelky v nyní projednávané věci, je však otázka jiná – k tomu viz níže část IV.3 tohoto rozsudku).

[29] Námitky stěžovatelky uvedené v bodě [24] výše se tak mší se závěry městského soudu. Jsou proto nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV.3 Nezveřejnění připomínek stěžovatelky

IV.3.A Právo na zveřejnění připomínek

[30] Podle § 174 odst. 11 školského zákona platí, že *inspekční zpráva obsahuje hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání a dále jména, příjmení a podpisy školních inspektorů, kontrolních pracovníků a přizvaných osob. Obsah inspekční zprávy projednají školní inspektoři a kontrolní pracovníci s ředitelem školy nebo školského zařízení. Projednání a převzetí inspekční zprávy potvrdí ředitel školy nebo školského zařízení podpisem. Připomínky k obsahu inspekční zprávy může ředitel školy nebo školského zařízení podat České školní inspekci do 14 dnů po jejím převzetí. Inspekční zprávu společně s připomínkami a stanoviskem České školní inspekce k jejich obsahu zasílá Česká školní inspekce bez zbytečného odkladu zřizovateli a školské radě. 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.*

[31] Nejvyšší správní soud v bodě 20 rozsudku *EDUCATION INSTITUTE I* dospěl k závěru, že cílem citovaného ustanovení je „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.“ Škola či školské zařízení tak mají veřejné subjektivní právo na veřejnost jejich připomínek.

[32] Městský soud se v nyní napadeném rozsudku zabýval způsobem zveřejnění inspekční zprávy a připomínek. Dospěl k závěru, že inspekční zprávu lze zveřejnit v registru těchto zpráv, který žalovaná vede na svých internetových stránkách www.csicr.cz. Tento závěr stěžovatelka v kasační stížnosti relevantně nezpochybnila (bod [28] výše). Žalovaná však namítá, že stěžovatelka nemá veřejné subjektivní právo na zveřejnění připomínek způsobem umožňující dálkový přístup. Nejvyšší správní soud s žalovanou nesouhlasí. Inspekční zpráva je obecně veřejná (bod 20 rozsudku *EDUCATION INSTITUTE I*). Pokud s ní žalovaná jako s veřejnou jakkoliv nakládá (tedy například zveřejněním na svých internetových stránkách), musí s ní být současně zveřejněny i připomínky. Jak totiž uvedl správně městský soud, připomínky se stávají součástí inspekční zprávy tak, aby měl každý přístup k inspekční

zprávě včetně připomínek a mohli si na věc udělat vlastní názor. Jde o projev zásady *audiatur et altera pars* (budiž slyšena i druhá strana), jak podotýká stěžovatelka.

IV.3.B Podání připomínek ve lhůtě

[33] Předmětem sporu v nyní projednávané věci je předně otázka, zda je žalovaná povinna zveřejnit spolu s inspekční zprávou rovněž připomínky podané po uplynutí lhůty podle § 174 odst. 11 školského zákona. Stěžovatelka namítá, že včasnost připomínek není podmínkou jejich uveřejnění. Připomínky představují realizaci svobody projevu a práva na ochranu dobré pověsti školy a naplnění zásady *audiatur et altera pars*. Musí proto být zveřejněny. Lhůta stanovená v § 174 odst. 11 školského zákona není prekluzivní.

[34] Podle § 174 odst. 11 školského zákona (bod [30] výše) může ředitel školy nebo školského zařízení podat připomínky k obsahu inspekční zprávy žalované do 14 dnů po jejím převzetí. Inspekční zprávu společně s připomínkami a stanoviskem České školní inspekce k jejich obsahu zasílá žalovaná bez zbytečného odkladu zřizovateli a školské radě. Školská rada projednává inspekční zprávy České školní inspekce (§ 168 odst. 1 písm. g) školského zákona]. Zřizovatel na základě výsledků inspekční činnosti přijímá bez zbytečného odkladu opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekční činnosti ve školách a školských zařízeních, které zřizuje (§ 175 odst. 1 téhož zákona).

[35] Ústavní soud již v nálezu ze dne 17. 12. 1997, Pl. ÚS 33/97, obecně k pojmu lhůty uvedl, že „*smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.*“ Lhůty tedy slouží především k tomu, aby posilovaly jistotu v rámci právního styku (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb.). Obecně je existence lhůt v souladu s ústavním pořádkem, neboť sleduje legitimní cíl omezení nejistoty v právních vztazích. Musí tak však činit přiměřeným způsobem (nálezn Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, čj. I. ÚS 3930/14, bod 31).

[36] Školský zákon v § 174 odst. 11 upravuje náležitosti obsahu inspekční zprávy a proces jejího projednání včetně následného zveřejnění (body [31] a [32] výše). Školní inspektoři a kontrolní pracovníci projednají obsah inspekční zprávy s ředitelem školy nebo školského zařízení. Ten projednání a převzetí inspekční zprávy potvrdí podpisem. K jejímu obsahu může ředitel podat připomínky. Školský zákon zároveň výslovně stanovuje lhůtu 14 dnů pro podání připomínek od jejího převzetí. Připomínky jsou významné jak z pohledu možnosti ředitele školy či školského zařízení bránit se proti tvrzením obsaženým v inspekční zprávě vůči žalované a v očích veřejnosti (bod [32] tohoto rozsudku), tak i z hlediska následného postupu žalované, školské rady a zřizovatele. Žalovaná je totiž oprávněna podle § 174 odst. 11 školského zákona k připomínkám zaujmout stanovisko, které je povinna spolu s inspekční zprávou a připomínkami bez zbytečného odkladu zaslat zřizovateli a školské radě. Školská rada následně inspekční zprávu projedná (§ 168 odst. 1 písm. g) školského zákona]. Zřizovatel je dokonce povinen bez zbytečného odkladu na základě výsledku inspekční činnosti přijmout opatření k odstranění zjištěných nedostatků (§ 175 odst. 1 téhož zákona). Školský zákon tak zjevně přepokládá, že školská

pokračování

rada a zřizovatel s inspekční zprávou, připomínkami a případným stanoviskem žalované aktivně pracují tak, aby byly odstraněny zjištěné nedostatky při inspekční činnosti. Ty mají být odstraněny bez zbytečného odkladu, tedy co nejdříve po zjištění výsledku inspekční činnosti. Aby tento mechanismus seznámení školské rady a zřizovatele s výsledky inspekční činnosti a následného odstranění zjištěných nedostatků mohl účinně v reálném čase fungovat, je nezbytné, aby ředitel školy či školského zařízení podal připomínky ve lhůtě 14 dnů od převzetí inspekční zprávy. Připomínky k inspekční zprávě jsou totiž součástí do jisté míry formalizovaného procesu (podobného kontrole podle kontrolního řádu), ve kterém činnost jednoho subjektu ovlivňuje navazující činnost dalších subjektů. Aby tento proces fungoval, je třeba, aby jednotliví aktéři dodržovali zákonem stanovené lhůty. Pouze v takovém případě je možné inspekční činností zjištěné nedostatky odstranit v přiměřené době. Pokud by však žalovaná vyčkávala na připomínky ředitele školy či školského zařízení i po uplynutí lhůty pro jejich podání, sama by se ocitla v prodlení se splněním své povinnosti předat inspekční zprávu školské radě a zřizovateli. Narušil by se tak proces inspekce od zjištění nedostatků po jejich odstranění.

[37] Žalovaná tak může zohlednit pouze ty připomínky, které byly podány ve lhůtě 14 dnů od převzetí inspekční zprávy. Pouze v takovém případě bude fungovat proces spojený s inspekční činností podle § 174 odst. 11 školského zákona. Zároveň školský zákon počítá s tím, že připomínky mohou mít vliv na obsah inspekční zprávy. Žalovaná k nim totiž vydává stanovisko. Zjevně tak může dojít k úpravě závěrů obsažených v inspekční zprávě. Připomínky tak mají fakticky povahou kvazi opravného prostředku. Je proto třeba je podat v zákonem stanovené lhůtě. K opožděně podaným připomínkám proto žalovaná v rámci procesu projednávání inspekční zprávy nepřihlíží. Opožděně podané připomínky totiž nemají na výsledek inspekční činnosti žádný vliv obdobně, jako nemá vliv opožděně podaný opravný prostředek na napadené rozhodnutí. V takovém případě je po žalované možné požadovat zveřejnění spolu s inspekční zprávou pouze těch připomínek, které byly podány ve lhůtě podle § 174 odst. 11 školského zákona. Nejvyšší správní soud v této souvislosti nevylučuje, že zveřejnění připomínek nepředstavuje pro žalovanou větší administrativní zatížení. Podstatné je však to, že opožděně podané připomínky nemají na výsledek inspekční činnosti žádný vliv. Žalovaná na ně totiž nemusí dodatečně reagovat ve stanovisku. Zveřejnění opožděně uplatněných připomínek na internetových stránkách žalované by mohlo vyvolávat u veřejnosti mylně dojem, že byly zohledněny z hlediska výsledku inspekční činnosti.

[38] Z výše uvedeného tak vyplývá, že lhůta pro podání připomínek podle § 174 odst. 11 školského zákona sleduje legitimní cíl, kterým je včasné ukončení inspekční činnosti odstraněním zjištěných nedostatků. Právo ředitele školy nebo školského zařízení podat připomínky tak je omezeno přiměřeným způsobem. Připomínky jsou totiž zveřejněny spolu s inspekční zprávou, pokud jsou podány v zákonem stanovené lhůtě. Tím však není popřen účel připomínek a zásada, aby byla slyšena i druhá strana. Jedná se o projev podstaty institutu lhůty k učinění úkonu (bod [35] výše). Je proto na řediteli školy či školského zařízení, aby v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* (právo přeje bdělým) uplatnil své připomínky včas, jak důvodně podotkl městský soud. Pokud tak neučiní, připraví se o možnost zveřejnění připomínek spolu s inspekční zprávou. To však z hlediska realizace práva na svobodu projevu a na ochranu dobré pověsti nevylučuje, aby škola či školské zařízení uložily u sebe inspekční zprávu včetně opožděných připomínek podle § 174 odst. 11

školského zákona nebo aby je samy zveřejnily například na svých internetových stránkách, pokud to považují za zásadní pro účely informování veřejnosti. Pokud tak však neučiní žalovaná, nepředstavuje to v případě opožděně podaných připomínek nezákonný zásah. Ta je totiž povinna zveřejnit spolu s inspekční zprávou pouze ty připomínky, které byly podány ve lhůtě podle § 174 odst. 11 školského zákona. Nejde proto o lhůtu pořádkovou, jak nesprávně uvedl městský soud, neboť její nedodržení má za následek, že žalovaná k opožděně podaným připomínkám nepřihlíží a nezveřejní je spolu s inspekční zprávou.

[39] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že správní soudy nepřistupují rozdílně k dodržování procesních povinností stěžovatelkou a žalovanou, jak tvrdí stěžovatelka. Předně stěžovatelka (respektive její ředitelka) nebyla povinna připomínky podat, naopak šlo o její právo. Pokud jej ve lhůtě nevykonala, jde to k její tíži. Nejde proto o žádné procesní pochybení, u kterého by bylo třeba zkoumat, jak se promítlo ve výsledku. To, že Nejvyšší správní soud v rozsudku *EDUCATION INSTITUTE I* v bodě 17 dospěl k závěru, že neprojednání inspekční zprávy nemůže představovat nezákonný zásah, nijak žalovanou nezvýhodňuje. Nejvyšší správní soud totiž neposuzoval to, zda žalovaná v rozporu s § 174 odst. 11 školského zákona inspekční zprávu se stěžovatelkou neprojednala. Dospěl pouze k závěru, že porušení procesních pravidel, které nezasahuje do hmotného práva, nemůže typově představovat nezákonný zásah. Správní soudy proto nepřistupovaly ke stěžovateli a žalované rozdílně.

IV.3.B Opožděnost připomínek stěžovatelky

[40] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda stěžovatelka podala připomínky včas ve lhůtě podle § 174 odst. 11 školského zákona.

[41] Stěžovatelka namítá, že inspekční zpráva nebyla doručena fikcí 28. 6. 2018. Písemnosti jí měly být doručovány do datové schránky podle § 19 odst. 1 správního řádu. Pokud nebyl učiněn pokus o doručení do datové schránky, nelze dospět k závěru, že by ředitelka znemožnila doručení písemnosti. V řízení nebylo prokázáno, že by ředitelka znemožnila předání a projednání inspekční zprávy. To, že v provozní době školy v časovém úseku pěti minut nepřevzala v nevhodných podmínkách inspekční zprávu, nelze vykládat jako zmaření jejího doručení. Projednání inspekční zprávy představuje předepsaný postup podle § 174 odst. 11 školského zákona. Inspekční tým nemůže sám rozhodnout, zda zprávu s ředitelem projedná, nebo zda mu zprávu pouze předá k případnému uplatnění připomínek. Žalovaná proto postupovala v rozporu se zákonem. K předání inspekční zprávy došlo teprve doručením do datové schránky.

[42] Podle § 17 odst. 1 zákona o elektronických úkonech platí, že *umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.*

pokračování

[43] Podle § 19 odst. 1 správního řádu platí, že *písemnost doručuje správní orgán, který ji vyhotovil. Správní orgán doručí písemnost prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Nelze-li písemnost takto doručit, může ji doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroven postaveného správního orgánu (dále jen „obecní úřad“) nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.*

[44] Podle § 24 odst. 3 správního řádu platí, že *jestliže adresát písemnosti, který je fyzickou osobou, nebo fyzická osoba, které má být předána písemnost adresovaná právnické osobě, pokus o doručení písemnosti znemožní tím, že ji odmítne převzít nebo že neposkytne součinnost nezbytnou k řádnému doručení, předá se jí poučení o právních důsledcích, které z jejího jednání uvedeného v odstavci 4 vyplývají; nového poučení však není zapotřebí, pokud se ho adresátovi dostalo již podle § 23 odst. 5.*

[45] Podle § 24 odst. 4 správního řádu dále platí, že *jestliže osoba uvedená v odstavci 3 předání poučení znemožní nebo jestliže i přes poučení podle § 23 odst. 5 nebo podle odstavce 3 doručení neumožní, písemnost se považuje za doručenou dnem, kdy k neúspěšnému pokusu o doručení došlo.*

[46] Pro posouzení, zda stěžovatelka podala připomínky opožděně či nikoliv, je klíčové vyjasnit, od jakého okamžiku běží lhůta pro jejich podání. Stěžovatelka totiž správně poukázala na to, že § 174 odst. 11 školského zákona spojuje převzetí inspekční zprávy ředitelem školy či školského zařízení s jejím předchozím projednáním.

[47] Podle § 174 odst. 11 školského zákona obsah inspekční zprávy projednají školní inspektoři a kontrolní pracovníci s ředitelem školy nebo školského zařízení. Projednání a převzetí inspekční zprávy potvrdí ředitel podpisem (bod [30] výše). Školský zákon tak předpokládá, že obsah inspekční zprávy je nejprve projednán s ředitelem. Ten sice k jejímu obsahu v této fázi nemůže vznášet formalizované výhrady, jako tomu je například v případě vyjádření k dosavadnímu výsledku kontrolního zjištění podle § 88 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, avšak je informován o zjištěných skutečnostech, jejich hodnocení ze strany žalované a o případně navržených opatřeních k odstranění zjištěných nedostatků (§ 174 Činnost České školní inspekce. In: Katzová, Pavla. *Školský zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009). Při projednání má zároveň podle § 174 odst. 11 školského zákona dojít k předání inspekční zprávy řediteli školy či školského zařízení. Osobní projednání inspekční zprávy tak je klíčové pro to, aby se inspekční zpráva dostala do dispozice ředitele. Ten její projednání a převzetí potvrdí svým podpisem.

[48] Zákonná úprava projednání a převzetí inspekční zprávy se do značné míry podobá úpravě seznámení kontrolované osoby s obsahem protokolu podle § 16 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném do 31. 12. 2013. Podle tohoto ustanovení bylo povinností kontrolních pracovníků seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu (odst. 1), přičemž kontrolovaná osoba potvrzovala seznámení s protokolem a jeho převzetí podpisem protokolu (odst. 2). Tato podobnost je dána zjevně tím, že kontrola dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování

vzdělávání a školských služeb [§ 174 odst. 2 písm. d) školského zákona], se řídila zákonem o státní kontrole podle § 174 odst. 12 písm. b) tohoto zákona ve znění do 30. 4. 2014 (nyní se řídí podle § 174 odst. 10 školského zákona kontrolním řádem). Jak totiž vyplývá z důvodové zprávy ke školskému zákonu, „*při provádění kontrolní činnosti postupuje Česká školní inspekce podřídně podle zákona č. 552/1991 Sb. o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví mimo jiné i bližší okolnosti týkající se zpracování protokolu.*“ Přestože inspekční zpráva a její projednání jsou ve školském zákoně upraveny samostatně, je pro účely výkladu § 174 odst. 11 školského zákona, jehož obsah nebyl nikdy novelizován (pouze došlo k přesunu z odst. 13 do odst. 11), významné, že rovněž zákon o státní kontrole odvíjel běh lhůty k podání námitek proti protokolu podle § 17 tohoto zákona ode dne seznámení s protokolem. Tedy od okamžiku, kdy byla kontrolovaná osoba s protokolem seznámena a kdy jí byl předán stejnopis protokolu (§ 16 odst. 1 tohoto zákona). Zákonodárce se proto zjevně při stanovení mechanismu projednání a převzetí inspekční zprávy inspiroval § 16 a § 17 zákona o státní kontrole.

[49] K doručení inspekční zprávy je proto třeba, aby byla s ředitelem projednána a aby mu byla při projednání předána. Až poté počne běžet lhůta pro podání připomínek. Tento mechanismus projednání a převzetí inspekční zprávy tak má riziko, že se ředitel bude záměrně vyhýbat projednání inspekční zprávy, a tedy jejímu převzetí. Stejným nedostatkem trpěl i § 16 zákona o státní kontrole. Proto také nově podle § 12 odst. 3 kontrolního řádu pro seznámení s obsahem protokolu o kontrole postačí, je-li protokol kontrolované osobě doručen, aniž by muselo dojít k osobnímu seznámení. Jak totiž vyplývá z důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu, „*na rozdíl od právní úpravy zákona o státní kontrole, nevyžaduje kontrolní řád seznámení kontrolované osoby s protokolem o kontrole, které by kontrolovaná osoba stvrzovala svým podpisem, nýbrž se zde využívá obecné úpravy doručování ve správním řádu [...], přičemž okamžikem seznámení kontrolované osoby s protokolem o kontrole je den doručení protokolu o kontrole, a to včetně případného uplatnění fikce doručení či doručení na místě kontrolované osobě [...]. Předchází se tak obstrukcím při završení kontroly ze strany kontrolované osoby, kdy by se tato záměrně odmítala seznámit s protokolem, popř. stvrdit toto seznámení svým podpisem.*“ Právní úpravu podle kontrolního řádu však nelze vztáhnout na § 174 odst. 11 školského zákona. Zákonodárce jej totiž s ohledem na přijetí kontrolního řádu nezměnil. Zjevně proto trvá na tom, aby inspekční zpráva byla nadále osobně projednána s ředitelem školy či školského zařízení a aby mu byla při pojednání předána.

[50] Inspekční zpráva tak je podle § 174 odst. 11 školského zákona doručována na místě (§ 17 zákona o elektronických úkonech). Neuplatní se proto doručování do datové schránky podle § 19 správního řádu, jak mylně tvrdí stěžovatelka. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 5. 2023, čj. 6 Ads 81/2022-44, bod 37, „*nelze dovodit, že by § 19 odst. 1 správního řádu vylučoval možnost doručení písemnosti správním orgánem na místě (tzv. krátkou cestou), tedy tehdy, kdy je při provádění úkonu (typicky při ústním jednání či nahlášení do spisu) v bezprostředním kontaktu s adresátem písemnosti. Shodný názor vyjadřuje i komentářová literatura, např. J. Vedral (Správní řád – komentář. II. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 240 a násl.). Podle něj takový způsob doručování dokonce nejlépe odpovídá účelu doručování, neboť je bezprostřední a současně jednoduchý; výslovně v této souvislosti poukazuje na zásadu hospodárnosti postupu správních orgánů zakotvenou v § 6 odst. 2 správního řádu.*“

pokračování

[51] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že lhůta pro podání připomínek k obsahu inspekční zprávy podle § 174 odst. 11 školského zákona počíná běžet až od okamžiku, kdy byla inspekční zpráva s ředitelem školy či školského zařízení projednána a kdy mu byla předána, jak důvodně namítla stěžovatelka. Školský zákon tedy spojuje projednání inspekční zprávy s jejím předáním řediteli v rámci jednoho úkonu správního orgánu. Tento okamžik bude odpovídat dni, kdy ředitel svým podpisem potvrdí projednání a převzetí inspekční zprávy.

[52] Výjimku budou představovat situace, kdy ředitel bezdůvodně odmítne projednání inspekční zprávy a její převzetí. Jak totiž vyplývá z § 164 odst. 1 písm. d) školského zákona, ředitel školy či školského zařízení je povinen vytvářet podmínky pro výkon inspekční činnosti žalované. Součástí této povinnosti je i umožnit školním inspektorům a kontrolním pracovníkům projednání inspekční zprávy a její předání podle § 174 odst. 11 školského zákona. Poskytnutí takové součinnosti by mohl odmítnout jen tehdy, pokud by k tomu měl ospravedlnitelný důvod. Například by nebyl předem o termínu projednání informován nebo by mu objektivní provozní příčiny znemožnily se s inspektory setkat a alespoň krátce s nimi zprávu projednat. Pokud však bez ospravedlnitelného důvodu projednání inspekční zprávy nebo její následně předání znemožní (tedy odmítne-li podepsat její projednání a převzetí), je třeba vyjít subsidiárně z § 24 odst. 3 a 4 správního řádu (§ 183 odst. 1 školského zákona ve spojení s § 1 odst. 2 správního řádu). Inspekční zpráva proto bude považována za doručenou dnem, kdy k neúspěšnému pokusu o projednání a předání inspekční zprávy došlo (body [44] a [45] výše). V opačném případě by se ředitel jednoduše mohl vyhýbat projednání a převzetí inspekční zprávy, čímž by žalované znemožnil inspekční činnost dokončit. Žalovaná však musí ředitele o těchto důsledcích poučit.

[53] Městský soud správně vyšel z toho, že inspekční zpráva je doručována na místě a že se uplatní pravidla pro doručování podle § 24 odst. 3 a 4 správního řádu. Chybně však nevzal v úvahu to, že § 174 odst. 11 školského zákona vyžaduje k doručení inspekční zprávy nejen její předání řediteli školy či školského zařízení, ale také její osobní projednání, což je z povahy věci časově náročnější, než pouhé převzetí písemnosti. Přestože tak dospěl k závěru, že stěžovatelka odmítla převzít inspekční zprávu, nezabýval se tím, zda s ohledem na skutkový stav nyní projednávané věci ředitelka stěžovatelky v daném časovém okamžiku odmítla i projednání inspekční zprávy. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, pro kterou je třeba jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu projednání.

[54] Městský soud se v dalším řízení bude zabývat tím, zda ředitelka stěžovatelky splnila svou povinnost součinnosti podle § 164 odst. 1 písm. d) školského zákona a umožnila projednání a předání inspekční zprávy, nebo zda bezdůvodně její projednání a předání odmítla. Po zodpovězení této otázky určí okamžik, od kterého počala běžet lhůta pro podání připomínek (bod [51] výše), a následně posoudí, zda stěžovatelka podala připomínky včas či nikoliv (bod [38] výše).

[55] Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že stěžovatelka v kasační stížnosti relevantně nezpochybnila závěr městského soudu, že byla poučena o důsledcích spojených s odmítnutím převzetí inspekční zprávy podle § 24 odst. 3 správního řádu. Tato otázka již proto nebude předmětem dalšího řízení. Výše uvedené závěry zároveň nejsou v rozporu

s tím, že případné neprojednání inspekční zprávy nepředstavuje nezákonný zásah (bod 17 rozsudku *EDUCATION INSTITUTE I*). Pro posouzení, zda žalovaná nezákonně zasáhla do veřejného subjektivního práva stěžovatelky na zveřejnění připomínek k inspekční zprávě, je totiž třeba posoudit projednání inspekční zprávy pouze ve vztahu k tomu, zda nastaly účinky jejího projednání a předání, a stěžovatelka tak podala námitky včas. Městský soud se proto nebude zabývat tím, zda případným neprojednáním inspekční zprávy bylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv.

V. Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právními závěry uvedenými v tomto rozsudku, a to zejména v bodech [54] a [55] výše.

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

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. prosince 2023

Petr Mikeš
předseda senátu