



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Moravské gymnázium Brno s.r.o.**, se sídlem Veverí 472/30, Brno, zastoupená Mgr. Radkem Pytlíkem, advokátem se sídlem Koliště 259/55, Brno, proti žalované: **Česká školní inspekce**, se sídlem Fráni Šrámka 2319/37, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2025, č. j. 11 A 23/2025-54,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2025, č. j. 11 A 23/2025-54, **se ruší**, a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalované. Nezákonný zásah měl spočívat v tom, že žalovaná zveřejnila připomínky žalobkyně k inspekční zprávě ze dne 18. 11. 2024, č. j. ČŠIB-2396/24-B, „*v neautentické podobě*“, protože část obsahu připomínek byla nezákonně vypuštěna. Žalovaná nezveřejnila ty části připomínek, v nichž stěžovatelka zpochybňovala postup školní inspektorky stran označení únikového východu a shoení fotbalové branky v hodině tělesné výchovy, a v nichž žádala, aby postup školní inspektorky žalovaná vzala v potaz a přijala odpovídající opatření.

[2] Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 12. 6. 2025, č. j. 11 A 23/2025-54, zamítl jako nedůvodnou.

[3] Městský soud vycházel z následujícího skutkového stavu. Žalovaná provedla u žalobkyně ve dnech 24. 9. až 27. 9. 2024 *inspekční činnost* podle § 174 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „*školský zákon*“), která byla zaměřena na zjišťování a hodnocení

podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání podle školních vzdělávacích programů a na zjišťování a hodnocení naplnění školních vzdělávacích programů. Dne 18. 11. 2024 vyhotovil inspekční tým inspekční zprávu, k níž žalobkyně zaslala dne 2. 12. 2024 připomínky. Žalovaná shledala, že část připomínek se netýká obsahu inspekční zprávy, ale postupu jedné z členek inspekčního týmu. V této části (čtyři odstavce) proto „*Připomínky k obsahu inspekční zprávy*“ žalobkyně posoudila jako stížnost ve smyslu § 175 odst. 1 správního řádu, a právě tuto část podání nezveřejnila, resp. ji ve zveřejněné verzi žalobkyniných připomínek „*začernila*“. Právě v tomto postupu žalované spatřuje žalobkyně nezákonný zásah.

[4] Nejprve městský soud konstatoval, že namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., jelikož lze v nynější věci aplikovat závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2023, č. j. 8 As 80/2023-41 (dále jen „*rozsudek ve věci EDUCATION INSTITUTE*“), dle kterého nezveřejnění včas podaných připomínek k inspekční zprávě spolu s touto zprávou může představovat nezákonný zásah. Dle městského soudu bylo třeba dále posoudit, zda zveřejněním připomínek žalobkyně v neautentické podobě došlo k porušení zásady rovnosti a nediskriminace.

[5] Inspekční zpráva se podle městského soudu vyjadřuje pouze k činnosti školy, a vznesené připomínky by proto měly vyjadřovat nesouhlas s jejími závěry, případně se zjištěními učiněnými v průběhu inspekce. Připomínky naopak nemohou sloužit k vyjádření výhrad k chování úřední osoby při provádění inspekce. „*Začerněná*“ část připomínek se přitom dle městského soudu nevztahuje k obsahu inspekční zprávy, ale týká se osoby inspektorky a jejího jednání; výhrady se tak týkají skutečností, které se v obsahu inspekční zprávy neprojeví. Ostatně ani sama žalobkyně neuvedla, jak mohlo chování inspektorky ovlivnit obsah výsledné inspekční zprávy. Pokud žalobkyně poukazovala na to, že k ovlivnění obsahu inspekční zprávy mohlo dojít proto, že inspektorka s ostatními členy inspekčního týmu činila úkony, které vedly ke vzniku výsledné inspekční zprávy, jedná se pouze o ničím nepodložené tvrzení. Městský soud dodal, že žalobkyně byla v inspekční zprávě hodnocena pozitivně a splnila podmínky pro poskytování dotací.

[6] Městský soud tak v posouzení části připomínek jako stížnosti podle § 175 správního řádu neshledal pochybení. Zdůraznil, že žalobkyně mohla inspekční zprávu včetně připomínek sama zveřejnit například na svých webových stránkách. Městský soud dodal, že v nynější věci nastala odlišná situace, než jakou posuzoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci *EDUCATION INSTITUTE*, neboť tehdejší žalobkyně spatřovala nezákonný zásah v tom, že s inspekční zprávou nebyly zveřejněny žádné její připomínky.

[7] Proti rozsudku městského soudu podává žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[8] Stěžovatelka namítá, že žalovaná je podle § 174 odst. 11 školského zákona povinna připomínky proti obsahu inspekční zprávy zveřejnit bez dalšího. Právní úprava jí přitom neumožňuje do připomínek zasahovat, jejich obsah přezkoumávat či selektivně „*začernovat*“. Připomínky musí být zveřejněny v autentické podobě. Pokud tak žalovaná neučiní, zasáhne do podstaty jejich funkce, kterou je mimo jiné kontrola závěrů školní inspekce veřejností. I pokud by bylo možné, aby žalovaná hodnotila připomínky podle

pokračování

jejich obsahu, jednalo by se o nástroj ochrany účastníka, nikoliv o prostředek, jenž správnímu orgánu umožňuje „*cenzurovat*“ autentické podání. Vychází-li žalovaná z obsahu připomínek pro účely postupu proti školní inspektorce „*v samostatném řízení o porušení její profesní cti*“, musí připomínky založit v plném znění do stížnostního spisu, ale současně je také v plném znění zveřejnit s inspekční zprávou.

[9] Dle stěžovatelky v nynější věci je nutné aplikovat závěry rozsudku ve věci *EDUCATION INSTITUTE*, neboť v případě zveřejnění neautentické verze připomínek náleží kontrolované osobě stejná ochrana, jako v případě, kdy nejsou připomínky zveřejněny vůbec. Pokud Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci *EDUCATION INSTITUTE* omezil možnost nezveřejnění připomínek k obsahu inspekční zprávy přísnými zákonnými a ústavněprávními imperativy, musí tyto podmínky platit i pro zveřejnění neautentické verze připomínek.

[10] Dále stěžovatelka uvádí, že „*začerněné*“ pasáže připomínek se týkají obsahu inspekční zprávy. Připomínky mohou a musí zahrnovat vše, co vedlo ke zjištění obsaženému v inspekční zprávě (např. neukotvená branka na hřišti), včetně nezákonného či neprofesionálního postupu školní inspektorky, který se promítl do výsledku její činnosti. Opačný názor městského soudu považuje stěžovatelka za formalistický a nepřiměřeně a nespravedlivě omezující možnost komplexně reagovat na zjištění uvedená v inspekční zprávě.

[11] Městský soud uvedl, že inspekční zpráva je subjektivním odborným názorem týmu, a současně popírá, že by okolnosti provedení inspekční činnosti mohly ovlivnit obsah tohoto názoru. Tento závěr považuje stěžovatelka za vnitřně rozporný. „*Nulový vliv*“ určité okolnosti na obsah inspekční zprávy nelze dovozovat jen z toho, že v ní není tato okolnost výslovně zmíněna. Nadto, závěr městského soudu, že chování inspektorky se v inspekční zprávě neprojevovalo, není řádně odůvodněn a je tudíž nepřezkoumatelný. Stěžovatelka dodává, že nebyla povinna prokazovat, jak konkrétně chování školní inspektorky ovlivnilo obsah inspekční zprávy.

[12] Žalovaná i městský soud dle stěžovatelky porušily rovnost účastníků řízení; žalovaná může veřejně prezentovat svůj názor v inspekční zprávě, zatímco stěžovatelce je upřeno právo zveřejnit v plném znění její reakci. Zveřejnění připomínek přitom slouží právě k tomu, aby veřejnost měla přístup ke konfrontaci inspekční zprávy a autentické oponentury.

[13] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Trvá na tom, že zveřejnila připomínky k inspekční zprávě v souladu s § 174 odst. 11 školského zákona. Dle odkazovaného ustanovení je povinna zveřejnit pouze (v materiálním smyslu chápané) připomínky k obsahu inspekční zprávy, a nikoliv jakýkoli text, dokument či soubor dokumentů zaslaný kontrolovanou osobou v návaznosti na inspekční zprávu. Dle žalované se nezveřejněná část připomínek netýká zjištění obsaženého v inspekční zprávě (neukotvené branky), ale pouze postupu školní inspektorky. Pokud by vadný procesní postup vedl k vadným závěrům, reagovaly by připomínky na tento vadný závěr inspekční zprávy; stěžovatelka však samotný závěr (neukotvení branky) nezpochybňuje. Žalovaná tak navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[14] V replice k vyjádření žalované stěžovatelka opakuje, že žalovaná je povinna zveřejnit připomínky v plném znění a že připomínky se týkají obsahu inspekční zprávy. Pokud žalovaná část obsahu připomínek považovala za stížnost dle § 175 správního řádu, měla podání vyřizovat duplicitně. Stěžovatelka rovněž trvá na tom, že na nynější věc dopadají závěry rozsudku ve věci *EDUCATION INSTITUTE*.

[15] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť není zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že jednání školní inspektorky neovlivnilo obsah inspekční zprávy [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je Nejvyšší správní soud povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i bez námítky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí.

[18] Městský soud se v projednávané věci vypořádal se všemi žalobními námitkami a z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, jakými úvahami se řídil a k jakým závěrům dospěl. Z napadeného rozsudku je rovněž zřejmé, že dle městského soudu neovlivnilo jednání školní inspektorky obsah inspekční zprávy proto, že není v inspekční zprávě zmíněno, stěžovatelka je v ní hodnocena pozitivně a ostatní členové inspekčního týmu jednali během inspekční činnosti profesionálně (viz odstavce 63 a 64 napadeného rozsudku). Tento závěr městského soudu není ani v rozporu s konstatováním, že obsah inspekční zprávy je do značné míry vyjádřením subjektivního názoru inspekčního týmu. Případné nevhodné chování jedné z členek inspekčního týmu dle městského soudu nutně nemusí mít vliv na závěr, jenž vyplývá ze subjektivního názoru celého inspekčního týmu, a to zejména pokud i sama stěžovatelka jednání ostatních členů inspekčního týmu označila za profesionální. Nejvyšší správní soud tak napadený rozsudek shledal řádně odůvodněným a přezkoumatelným.

[19] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[20] Stěžejní otázkou pro posouzení věci je, zda nezveřejnění části textu připomínek k obsahu inspekční zprávy je nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jinými slovy, otázkou v nynější věci je, zda žalovaná může posuzovat podání označené jako *připomínky k obsahu inspekční zprávy* podle jeho obsahu, a v případě kladné odpovědi, zda může rozhodnout o tom, že část připomínek nezveřejní, pokud je materiálně posoudí jako jiný typ podání.

pokračování

[21] Podle § 174 odst. 11 školského zákona *inspekční zpráva obsahuje hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání, jména, příjmení a podpisy školních inspektorů a kontrolních pracovníků a jména a příjmení přizvaných osob. Zjištění projednají školní inspektoři a kontrolní pracovníci s ředitelem školy nebo školského zařízení. 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.***

[22] Podle § 37 odst. 1 správního řádu *podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu. Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.*

[23] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že proti samotné inspekční zprávě se nelze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s., ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 22. 2. 2006, č. j. 3 Aps 2/2005-44, č. 860/2006 Sb. NSS; všechna zde citovaná judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Odlišná je nicméně situace, pokud kontrolovaný subjekt spatřuje nezákonný zásah v nezveřejnění svých připomínek k inspekční zprávě. Již v rozsudku ze dne 24. 2. 2022, č. j. 8 As 220/2019-31, a následně v rozsudku ve věci *EDUCATION INSTITUTE* Nejvyšší správní soud konstatoval, že zveřejnění inspekční zprávy bez současného zveřejnění včas uplatněných připomínek ředitele školy či školského zařízení představuje nezákonný zásah podle § 82 s. ř. s. Současně uvedl, že inspekční zpráva je veřejná, přičemž kromě zákonem předvídaných míst zveřejnění jsou inspekční zprávy k dispozici také v registru těchto zpráv vedeném na webových stránkách žalované. Pokud žalovaná s inspekční zprávou jako s veřejnou nakládá (například právě zveřejněním na svých internetových stránkách), musí přitom současně s ní zveřejnit také připomínky k této zprávě.

[24] Nynější věc je specifická pouze v tom, že žalovaná stěžovatelčiny *připomínky k obsahu inspekční zprávy* nezveřejnila jen zčásti. Tento postup žalovaná odůvodňuje tak, že nezveřejněnou část připomínek posoudila podle jejího obsahu jako stížnost na nevhodné chování školní inspektorky ve smyslu § 175 správního řádu, neboť se netýkala přímo obsahu inspekční zprávy, ale výlučně jednání konkrétní školní inspektorky. Stěžovatelka naopak tvrdí, že (i) žalovaná není oprávněna zkoumat či hodnotit obsah připomínek, (ii) pokud by tak mohla učinit, není oprávněna na základě takového posouzení část připomínek nezveřejnit, a (iii) i pokud by mohla odepřít zveřejnění části připomínek, dospěla-li by k závěru, že se netýkají obsahu inspekční zprávy, nemohla by tak učinit v nynější věci, jelikož i „začerněné“ části stěžovatelčiných připomínek se vztahují k obsahu inspekční zprávy.

[25] Dle výše citovaného § 174 odst. 11 školského zákona je inspekční zpráva veřejná včetně *připomínek k obsahu inspekční zprávy*, které může podat ředitel školy nebo školského zařízení. Pokud tedy ředitel školy nebo školského zařízení uplatní *připomínky k obsahu inspekční zprávy*, **nedává školský zákon žalované možnost uvážení, zda připomínky k obsahu inspekční zprávy zveřejní či nikoliv.** Připomínky k obsahu inspekční zprávy jsou specifickým institutem upraveným ve školském zákoně. V § 174 odst. 11 tohoto zákona je upravena lhůta pro podání *připomínek k obsahu inspekční zprávy*, kdo je oprávněn k jejich podání

a postup žalované po jejich podání. Citované ustanovení obsahuje rovněž povinnost zveřejnění inspekční zprávy, včetně připomínek k ní. *Připomínky k obsahu inspekční zprávy* jsou jedinou možností „obranu“ proti inspekční zprávě, avšak nejedná se o „opravný prostředek“ (jakým je například odvolání dle § 81 a násl. správního řádu), ostatně inspekční zpráva jistě není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 odst. 1 s. ř. s.

[26] Žalovaná ani o *připomínkách k obsahu inspekční zprávy* nerozhoduje, pouze k nim může uplatnit své stanovisko. Jak samotná inspekční zpráva, tak připomínky k ní uplatněné a na ně reagující stanovisko žalované jsou do značné míry subjektivního charakteru, a žalovaná i ředitel školy či školského zařízení v nich vyjadřují svůj pohled na věc. Inspekční zpráva je výstupem hodnotící činnosti žalované, která spočívá „v získávání a následném hodnocení informací o činnosti škol a školských zařízení, její závěry jsou tedy subjektivní a nespočívají v pouhém konstatování, zda je zjištěný stav v souladu s právními předpisy, či nikoliv“ (viz KATZOVÁ, P. *Školský zákon. Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO561_2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X; zvýraznění doplněno – pozn. NSS).

[27] Tyto dva subjektivní názory (žalované a ředitele školy či školského zařízení) jsou pak povinně zveřejňovány tak, aby veřejnost měla k dispozici oba povětšinou odlišné pohledy na situaci v dotčené škole či školském zařízení. Rovněž povinnost zveřejnění inspekční zprávy a *připomínek k obsahu inspekční zprávy* svědčí o tom, že se jedná o specifické instituty, na něž dopadají speciální ustanovení školského zákona, a nikoli obecná úprava správního řádu.

[28] Právě s ohledem na specifický charakter *připomínek k obsahu inspekční zprávy* školský zákon obsahuje speciální úpravu postupu pro jejich podání a pro nakládání s nimi. Obecná úprava správního řádu se na tento postup nepoužije. V případě *připomínek k obsahu inspekční zprávy* se tedy neaplikuje ani § 37 odst. 1 správního řádu, dle něhož se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Pokud žalovaná obdrží podání ředitele školy nebo školského zařízení, v němž provedla inspekční činnost dle § 174 odst. 2 školského zákona, označené jako *připomínky k obsahu inspekční zprávy*, je povinna s ním právě jen jako s *připomínkami k obsahu inspekční zprávy* naložit, aniž by posuzovala, do jaké míry se jeho obsah provedené inspekční činnosti skutečně týká. V opačném případě by žalovaná získala zákonem neupravenou pravomoc „editovat“ *připomínky k obsahu inspekční zprávy* na základě svého subjektivního posouzení relevance těchto připomínek. Tuto pravomoc však žalovaná nemá.

[29] Nejvyšší správní soud nad rámec nezbytného dodává, že si lze představit zcela výjimečné situace, kdy by žalovaná byla oprávněna odchýlit se od postupu upraveného v § 174 odst. 11 školského zákona, podání označené jako *připomínky k obsahu inspekční zprávy* posoudit podle jeho materiální povahy a případně je nezveřejnit. Tak by tomu ovšem mohlo být pouze pokud by se obsah takového podání **zjevně vůbec netýkal** inspekční činnosti, činnosti školy nebo školského zařízení ani jednání osob podílejících se na činnosti školy, školského zařízení nebo žalované. S určitou nadsázkou lze tuto situaci označit tak, že by např. toto podání sice bylo označeno jako *připomínky k obsahu inspekční zprávy*, ale obsahovalo by „recept na pečení bábovky“. I v takové situaci by však byl nejprve namíste neformální postup žalované, která by měla v souladu se zásadou dobré správy autora připomínek vyzvat k odstranění vad podání. Žalovaná by dále nebyla povinna podání

pokračování

označené jako *připomínky k obsahu inspekční zprávy* zveřejnit v případě, bylo-li by zveřejnění zjevně nezákonné, neboť by jím byla v hrubém rozporu se zákonem zásadně dotčena práva třetích osob. V každém případě však platí, že tato situace v nyní projednávané věci nenastala.

[30] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že pokud je žalované oprávněným subjektem (ředitelem školy nebo školského zařízení) doručeno podání označené jako *připomínky k obsahu inspekční zprávy*, je žalovaná povinna takové podání posoudit podle jeho formálního označení. Ustanovení § 37 odst. 1 správního řádu se v takovém případě neaplikuje, neboť školský zákon obsahuje speciální úpravu. Pokud tedy žalovaná podání označené jako *připomínky k obsahu inspekční zprávy* v celém rozsahu spolu s inspekční zprávou nezveřejní proto, že se dle ní materiálně nejedná o *připomínky k obsahu inspekční zprávy*, dopustí se nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[31] S ohledem na výše uvedené Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit podle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude tedy vycházet z toho, že stěžovatelčino podání je *připomínkami k obsahu inspekční zprávy* ve smyslu § 174 odst. 11 školského zákona, které je žalovaná povinna zveřejnit společně s inspekční zprávou.

[32] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne městský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. listopadu 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu