

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Loudové a soudců JUDr. Dany Černé a JUDr. Tomáše Švece, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **ScioŠkola Praha Nusle - základní škola, s.r.o.**, IČO: 07231881
sídlem Boleslavova 250/1, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
sídlem Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1

o žalobě proti Dodatku č. 6 ze dne 21. 5. 2026, č. j. MSMT-7076/2026-3, k Pokusnému ověřování obsahu, metod a organizace kombinované výuky v základních a základních uměleckých školách vyhlášenému dokumentem č. j. MSMT-34023/2020-1,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Podstata návrhu

1. Dne 20. 10. 2020 vyhlásil žalovaný, postupem podle § 171 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (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 též „Pokusné ověřování“). Jakožto obsah Pokusného ověřování bylo ke dni vyhlášení pokusného ověřování žalovaným stanoveno plnění povinné školní docházky v základních školách a ve školách zřízených podle § 16 odst. 6 školského zákona a vzdělávání ve středních školách s využitím kombinovaného vzdělávání, tedy kombinace prezenční výuky a distanční výuky (s využitím technických prostředků pro vzdělávání na dálku bez osobní přítomnosti žáků v části vyučovací doby ve škole). Žalovaný v rámci výkonu pravomoci dle § 171 odst. 1 školského zákona následně vydal dodatky k Pokusnému ověřování, kterými měnil jeho parametry a Pokusné ověřování prodlužoval (dodatek č. 1 ze dne 4. 2. 2021, dodatek č. 2 ze dne 26. 9. 2021, dodatek č. 3 ze dne 30. 6. 2023, dodatek č. 4 ze dne 23. 1. 2025, dodatek č. 5 ze dne 23. 7. 2025, kterým byla od 1. 1. 2026 provedena změna názvu Pokusného ověřování na „Pokusné ověřování obsahu, metod a organizace kombinované výuky v základních a základních uměleckých školách“ a kterým bylo Pokusné ověřování naposledy prodlouženo do 30. 9. 2028 a dodatek č. 6 ze dne 21. 5. 2026, pod č. j. MSMT-7076/2026-3, kterým Pokusné ověřování k datu 30. 9. 2026 ukončil, dále jen „Dodatek 6“).
2. Žalobkyně žalobou podanou u Městského soudu v Praze napadá Dodatek 6 (dále též „napadený správní akt“), který považuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s.ř.s.) a požaduje jeho zrušení.

II.

Shrnutí žalobní argumentace

3. Žalobkyně v podané žalobě uvedla, že vykonává činnost základní školy zařazené do rejstříku škol a školských zařízení ve smyslu školského zákona. Do pokusného ověřování byla na základě své

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

příhlášky zařazena 5. ScioŠkola Praha - základní škola, s.r.o., identifikační číslo 07116331, s projektem tzv. „Expediční školy“, v jehož rámci se žáci základní školy zapsaní v denní formě vzdělávání vzdělávali 3 vyučovací týdny distančně a 1 vyučovací týden prezenčně, a to na pobytu mimo místo, které je zapsáno jako místo poskytování vzdělávání ve smyslu § 144 školského zákona. Na základě smlouvy ze dne 26. 6. 2023 převzala projekt Expediční školy společnost ScioŠkola Praha Chodov - základní škola, s.r.o., identifikační číslo 03739937, která byla následně na základě žádosti ze dne 21. 9. 2023 zařazena žalovaným do Pokusného ověřování na místo své předchůdkyně. Na základě smlouvy ze dne 26. 6. 2024 převzala projekt Expediční školy žalobkyně, která byla na základě žádosti ze dne 11. 6. 2024 s účinností od 1. 9. 2024 žalovaným zařazena do Pokusného ověřování na místo své předchůdkyně. Žalobkyně je v Pokusném ověřování zapsána nyní. V třídách zařazených v Pokusném ověřování se aktuálně vzdělává 71 žáků 6.–9. ročníku v režimu Expediční školy, kde se v souladu s podmínkami stanovenými dodatkem č. 5 uskutečňuje distanční výuka v rozsahu 40 % celkového počtu hodin. Žalovaný napadeným rozhodnutím ukončil Pokusné ověřování ke dni 30. 9. 2026 a v článku 4 nařídil školám zapojeným do Pokusného ověřování ukončit realizaci kombinované výuky nejpozději ke dni 30. 6. 2026.

4. Žalobkyně namítala, že byla napadeným správním aktem, který považuje za rozhodnutí, zkrácena na svých právech tím, že jako provozovatelka základní školy doposud zařazené v Pokusném ověřování nemůže nadále pokračovat v pokusném ověřování modelu Expediční školy v původně vyhlášeném termínu, tj. do 30. 9. 2028, a tedy i poskytovat vzdělání v soukromé škole způsobem, který byl podle původně vyhlášeného Pokusného ověřování možný.
5. Pokusné ověřování podle žalobkyně umožnilo právnickým osobám vykonávajícím činnost základních a základních uměleckých škol poskytovat vzdělání mimo běžný režim školského zákona, tedy jinou než prezenční denní formou organizovanou pravidelně každý den v pětidenním vyučovacím týdnu v průběhu školního roku. V rámci toho žalobkyně pokusně ověřovala model tzv. „Expediční školy“. Vyhlášením Dodatku č. 6 žalobkyně nečekaně ztratila možnost model Expediční školy pokusně ověřovat a je nucena převést všechny žáky do běžného „prezenčního“ vzdělávání. S ohledem na charakter Expediční školy, se v ní vzdělávají převážně žáci mimo dojezdovou vzdálenost místa vzdělávání zapsaného ve školském rejstříku, jakož i žáci, kteří nemohou či nechťejí plnit povinnou školní docházku v plně prezenční formě. Ke dni 1. 9. 2026 mělo být v uvedeném programu vzděláváno celkem 52 žáků, přičemž pouze zanedbatelná část z nich má bydliště v Praze, resp. na Praze 4, takže lze předpokládat ztrátu většiny mimopražských žáků či jejich přechod do individuálního vzdělávání. Pouze 9 žáků nastoupí nebo zvažuje nástup do prezenčního vzdělávání v základní škole, jejíž činnost žalobkyně vykonává. V důsledku toho přijde žalobkyně o 43 žáků a o příjmy s tím spojené, tedy zejména příjem ze školného a z dotací podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám.
6. Kromě zásahu do majetkové sféry žalobkyně je zasaženo i právo žalobkyně na podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo poskytovat státem uznané vzdělání v nestátním vzdělávacím zařízení, které je žalobkyni přiznáno podle čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 1 dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 13 odst. 4 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 29 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte. Předčasným zrušením Pokusného ověřování byla žalobkyně omezena na těchto právech, neboť již nemůže podnikat, resp. poskytovat vzdělání vhodným způsobem Expediční školy.
7. Neméně jsou náhlým ukončením Pokusného ověřování zasaženi žáci základní školy žalobkyně a jejich zákonní zástupci. Celkem jde o 52 žáků. Ukončením pokusného ověřování přišli tito žáci a jejich zákonní zástupci o možnost volby preferovaného způsobu vzdělání v souladu s jejich náboženským a filosofickým přesvědčením. Navíc není výjimkou, že žáky žalobkyně se stávaly děti, které nedokázaly plnohodnotně fungovat v jiných typech škol, a to ať z důvodů psychických nebo z důvodu specifických studijních potřeb nebo specifických nadání. Mnohým žákům umožnila realizovat jejich vzdělávací potenciál právě až Expediční škola žalobkyně.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

8. Ke dni podání žaloby shromáždila žalobkyně 29 odpovědí s popisem, jaký dopad bude mít napadené rozhodnutí na žáky žalobkyně a jejich zákonné zástupce. Pro většinu rodin není prezenční docházka do Prahy – Nuslí reálná. Rada žáků přitom přešla do školy žalobkyně po předchozích neúspěšných či traumatických zkušenostech v běžném i jiném alternativním vzdělávání a teprve hybridní forma výuky jim umožnila plnohodnotně se vzdělávat a zároveň socializovat. U dětí nastupujících do závěrečného ročníku přistupuje obava z ohrožení přípravy na přijímací zkoušky.
9. Náhlým přechodem na jinou školu dojde k přetržení kontinuity vzdělávání žáků žalobkyně, kteří budou kvůli specifickému vzdělávacímu programu ve škole žalobkyně vystaveni tomu, že jejich znalosti a dovednosti v některých předmětech neodpovídají tomu, co se učilo ve škole, do níž přichází.
10. Ukončení Pokusného ověřování pak bude mít negativní dopad i na zaměstnance žalobkyně, kterým bude ukončen pracovní poměr z důvodu rušení části zaměstnavatele.
11. Pokusné ověřování bylo postupně prodlužováno číslovanými dodatky. Pátým v pořadí bylo prodlouženo období ověřování do 30. 9. 2028. Zároveň nebylo nikde vymezeno, že by se doba Pokusného ověřování mohla v průběhu zkracovat. Vyhlášením Pokusného ověřování ve znění následných dodatků tak školy získaly právo poskytovat vzdělávání v kombinované formě v souladu s vyhlášenými parametry. Žalovaná u těchto škol vyvolala legitimní očekávání, že až do 30. 9. 2028 bude možné tento způsob výuky realizovat. Náhlým a nepředvídatelným ukončením Pokusného ověřování byla narušena právní jistota žalobkyně. Napadené rozhodnutí je tedy nezákonné, a to zejména s ohledem na § 171 odst. 1 školského zákona, který podle žalobkyně neumožňuje jednou vyhlášenou dobu pokusného ověřování bez závažného důvodu zkrátit. Žalovaná rovněž porušila § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dále napadené rozhodnutí, byť se nejedná o rozhodnutí podle správního řádu, neobsahuje odůvodnění. Mělo by v něm být vysvětleno, co vedlo k zásahu do právní sféry žalobkyně. Skutečnost, že pokusné ověřování probíhá v omezeném rozsahu škol a získaná data mají omezenou validitu pro celosystémové změny, není podle žalobkyně dostatečným důvodem pro zásah do jejích práv. Taková skutečnost by mohla být důvodem k neprodloužení Pokusného ověřování, nikoliv však pro jeho předčasné ukončení.
12. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že by kombinovaná výuka u ní nebyla ve větším rozsahu využívána a že by její realizace byla spojena s významnější organizační, personální a technickou náročností. Dostatečným důvodem pro zrušení Pokusného ověřování není ani zjištění České školní inspekce, že přínosy kombinované výuky nejsou plošně prokazatelné a v praxi se distanční část často blížila spíše běžné domácí přípravě než samostatně uchopené nové formě vzdělávání. K tomu žalobkyně namítala, že Česká školní inspekce ve školách, v nichž prováděla šetření, zjistila, že výsledky se buďto zlepšují, nebo zůstávají stabilní. Model vzdělávání realizovaný žalobkyní pak očividně nebyl do vyhodnocení dopadů kombinované výuky zahrnut. Žalobkyně má přitom v tomto ohledu výsledky mimořádně pozitivní. Žalobkyně přitom tyto údaje sdílela se státními orgány odpovědnými za Pokusné ověřování.
13. Předčasné ukončení Pokusného ověřování, aniž by došlo k jeho řádnému vyhodnocení, je v rozporu s účelem § 171 odst. 1 školského zákona.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobkyně

14. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě shrnul, že postupem podle § 171 odst. 1 školského zákona vyhlásil dne 20. 10. 2020 pod č. j. MSMT-34023/2020-1, Pokusné ověřování, ke kterému vydal celkem 6 dodatků, jejichž prostřednictvím postupně prováděl rozsáhlé změny podle potřeb plynoucích z mezitímních výsledků Pokusného ověřování. Žalobkyně byla do Pokusného

ověřování zařazena žalovaným na základě písemného požadavku doručeného žalovanému dne 11. 6. 2024, a to s účinností od 1. 9. 2024.

15. Žalovaný vyjádřil názor, že žaloba je nepřípustná podle § 70 písm. a) s.ř.s., neboť napadený správní akt nepředstavuje rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s.ř.s., protože nenaplní formální ani materiální znaky správního rozhodnutí. S ohledem na postavení žalovaného jakožto ústředního orgánu státní správy pro základní školy je jednoznačné, že žalobkyně je v celé záležitosti v postavení subordinace, tedy ve vztahu podřízenosti k žalovanému. Vzdělávání v základních školách je poskytováno žákům a samotné žalobkyni nenáleží veřejné subjektivní právo na konkrétní způsob realizace veřejné služby, resp. právo na trvání Pokusného ověřování. Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že napadený správní akt společně s dalšími obdobnými úkony žalovaného vydanými ve věci výkonu pravomoci podle § 171 odst. 1 školského zákona (tedy ve věci vyhlášení a řízení Pokusného ověřování) představují svojí povahou interní normativní správní akty (interní normativní instrukce), jejichž určujícím znakem je to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. V této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, a uvedl, že povaha takzvaných pokusných ověřování je obdobná institutu rámcových vzdělávacích programů podle § 3 odst. 1 školského zákona, které v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud označil za interní normativní správní akt.
16. Z pokusných ověřování vzhledem k jejich povaze nemohou podle žalovaného vyplývat žádná bezprostřední veřejná subjektivní práva ani povinnosti žákům těchto škol či jiným subjektům stojícím mimo vzdělávací soustavu, natož podřízeným správním orgánům. Žalovaný v daném ohledu zdůraznil, že samotná výuka v zapojených školách taktéž neprobíhá přímo na základě vyhlášených pokusných ověřování, neboť stejně jako v případě rámcových vzdělávacích programů stanovují nezbytnou mírou podrobnosti a konkrétnosti teprve příslušné jednotlivé školní vzdělávací programy. S odkazem na shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu žalovaný uvedl, že nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě. Protože napadený správní akt není rozhodnutím, je podle žalovaného nezbytné podanou žalobu odmítnout jako nepřípustnou. Žalovaný pak vyslovil přesvědčení, že podanou žalobu nelze posoudit ani jako žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Napadeným správním aktem pak nedošlo ani k zásahu do práv žáků.
17. Žalovaný s odkazem na své předchozí argumenty uvedl, že odlišné pokusné ověřování u subjektu Německá škola v Praze s.r.o. - zahraniční škola, mateřská škola, základní škola a gymnázium, identifikační číslo 25136241, považuje za specifický a dočasný případ související s mezinárodní spoluprací, který se netýká formy vzdělávání a bude nahrazen standardním řešením. Žalovaný považoval námítky žalobkyně za neopodstatněné, protože ukončení Pokusného ověřování pouze znamená návrat k běžnému režimu, na nějž musí být škola připravena. Případný odchod žáků či přechod na individuální vzdělávání by byl výsledkem jejich vlastní volby. Argumenty o unikátnosti školy žalobkyně, jejím pozitivním hodnocení či finančních dopadech nepovažoval žalovaný za právně relevantní. Uváděl také, že oznámení ukončení Pokusného ověřování více než tři měsíce předem poskytovalo žalobkyni dostatek času na přizpůsobení a že zajištění prezenční výuky v místě zapsaném v rejstříku je základní povinností školy, nikoli nezákonným zásahem.
18. Závěrem žalovaný zdůraznil, že ukončením Pokusného ověřování nezasáhl přímo žádné veřejné subjektivní právo žalobkyně, neboť žalobkyni v souvislosti s Pokusným ověřováním žádné veřejné subjektivní právo nesvědčí. Ukončení Pokusného ověřování znamená, že žalobkyně je dále povinna zajišťovat základní vzdělávání žákům základní školy, a to v souladu s právními předpisy, v souladu se zápisem vedeným v rejstříku škol a školských zařízení a v souladu s rozhodnutími ředitele základní školy o přijetí žáků k základnímu vzdělávání.
19. Žalobkyně k vyjádření žalovaného zaslala repliku, v níž vyjádřila nesouhlas s názorem žalovaného, že žalobou napadený správní akt není materiálně ani formálně rozhodnutím dle § 65 s.ř.s. a že vyhlášením ani ukončením Pokusného ověřování žalovaný nezasáhl veřejné subjektivní právo

žalobkyně, neboť žalobkyně se v souvislosti s Pokusným ověřováním nachází v postavení subordinace, tedy ve vztahu podřízenosti vůči žalovanému a nenáleží jí veřejné subjektivní právo na konkrétní způsob realizace veřejné služby, tedy na poskytování vzdělávání v určité formě, v tomto případě kombinovaného vzdělávání v rámci Pokusného ověřování, resp. na trvání Pokusného ověřování. V této souvislosti žalobkyně uvedla, že je právnickou osobou soukromého práva opatřenou právy a povinnostmi, včetně veřejnoprávních, vyplývajících jí z právních předpisů i z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Svou činností, tedy provozem školy zapsané do rejstříku škol a školských zařízení, realizuje jednak právo podnikat podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod a rovněž právo poskytovat vzdělávání a školské služby v rozsahu zápisu do školského rejstříku (§ 142 odst. 1 školského zákona). Poskytování vzdělávání je typickým případem tzv. jiné veřejné správy, tedy veřejné správy, která není ani státní správou, ani samosprávou, a jejímiž nositeli jsou subjekty odlišné od státu či územních samosprávných celků. Žalobkyni je možnost poskytovat tuto veřejnou službu dána rozhodnutím o zápisu do školského rejstříku a limity pro její výkon jsou dány právními předpisy, zejména školským zákonem, a v okamžiku, kdy to školský zákon zakotvuje, i jinými akty vydanými na základě tohoto zákona. Při vydávání těchto aktů se orgány státní správy stále musí držet mantinelů, vymezených pro jejich vydávání, a obsahem právních předpisů, přičemž nejsou oprávněny ukládat žalobkyni interní normativní instrukce, jimiž by nad nebo mimo rámec právních předpisů regulovaly poskytování vzdělávání ve školách, jejichž činnost tyto školy vykonávají. Nic z toho, dle názoru žalobkyně, nezakládá vztah nadřízenosti a podřízenosti v otázkách poskytování vzdělávání mezi žalovaným a žalobkyní a nezbavuje žalobkyni jejich veřejných subjektivních práv uvedených výše. Na tom nemohou ničeho změnit ani závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, které žalobkyně s odkazem na článek STAŠA, Josef. Současné trendy ve vývoji veřejné správy, Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2008, s. 206-219. ISBN 976-80-86855-34-9, považuje za nepřesvědčivé. Žalobkyně je tedy nositelkou vlastních subjektivních veřejných práv. Tyto byly vyhlášením Pokusného ověřování a zařazením žalobkyně do něj rozšířeny o právo poskytovat až do 30. 9. 2028 vzdělávání v kombinované výuce. Zároveň je žalobkyně nositelkou vlastních veřejnoprávních povinností, které jí byly rovněž zařazením do Pokusného ověřování rozšířeny. Vydání Dodatku č. 6 a uložení žalobkyni ukončit vzdělávání v kombinované výuce do 30. 6. 2026 do těchto práv žalobkyně bezprostředně zasáhlo, tedy zkrátilo její dříve nabytá práva. Zároveň jí mimo jiné uložilo nové povinnosti. Jelikož daný akt směřoval vůči konkrétně vymezené skupině právnických osob vykonávajících činnost škol zařazených do Pokusného ověřování, a tyto zkracoval na jejich doposud nabytých právech a zároveň jim ukládal nové povinnosti, jedná se materiálně o rozhodnutí ve smyslu § 65 s.r.s. V případě, že by soud dospěl k závěru, že v materiálním smyslu o rozhodnutí nejde, má žalobkyně za to, že věc lze projednat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. K důvodům pro ukončení Pokusného ověřování žalobkyně uvedla, že zpráva Národního pedagogického institutu o průběhu a realizaci pokusného ověřování na školách za první pololetí školního roku 2025/2026, vedená žalovaným pod č. j. MSMT-7076/2026-3, která žalovaného k ukončení vedla, nebyla součástí Dodatku č. 6, ani dopisu ředitele odboru žalovaného č.j. MSMT -7076/2026-3, tedy součástí odůvodnění, které žalovaný poskytl při ukončení pokusného ověřování, a nemůže být z tohoto důvodu brána v potaz. K tvrzené nepřipravenosti žalobkyně vyřešit potíže s ukončením Pokusného ověřování, žalobkyně uvedla, že je připravena okamžitě přijmout všechny žáky doposud se vzdělávající ve třídách Expediční školy k běžnému prezenčnímu vzdělávání a tuto možnost všem žákům a jejich právním zástupcům nabídla, avšak připraveni nejsou právě žáci a jejich zákonní zástupci, a to z důvodů uvedených v žalobě. Dále se žalobkyně vyjádřila k tvrzenému nesplnění podmínek Pokusného ověřování, konkrétně ke stanoveným maximálním týdenním počtům vyučovacích hodin vymezených rámcovým vzdělávacím programem na základě § 26 odst. 2 školského zákona, dále k minimální týdenní časové dotaci vymezené rámcovým vzdělávacím programem na základě § 26 odst. 3

školského zákona a k podílu distanční a prezenční výuky. Žalobkyně setrvala na žalobních a souvisejících návrzích.

IV.

Právní posouzení věci soudem

20. Městský soud v Praze se předně zabýval povahou žalobou napadeného správního aktu. V této souvislosti nejprve posuzoval, zda se v případě uvedeného správního aktu jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., dle kterého „[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.“
21. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS, uvedl, že „pojem „rozhodnutí“ je autonomním pojmem soudního řádu správního, a to pro účely soudního přezkumu takového aktu. Je proto pro účely soudního přezkumu bez významu, zda je sporný úkon také „rozhodnutím“ podle správního řádu či jiného zvláštního zákona. Není ani podstatné, jak je sporný úkon nazýván příslušným procesním předpisem. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. může být i takový úkon správního orgánu, který není rozhodnutím podle správního řádu, typicky proto, že k vydání takového aktu nevede formální správní řízení upravené v části druhé a třetí správního řádu (srov. k tomu v detailech např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS Jihočeská univerzita, zde ve vztahu k oznámení o nevyplacení části dotace, které je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., byť dle rozhodné úpravy nebylo rozhodnutím ani podle správního, ani podle daňového řádu).“ Z uvedeného plyne, že pojem „rozhodnutí“ podle § 65 odst. 1 s.ř.s. je pojmově širší než „rozhodnutí“ dle § 67 správního řádu. K tomu, jaké akty jsou rozhodnutími dle § 65 odst. 1 s.ř.s., se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře velmi rozsáhle věnoval.
22. Otázku, zda je správní akt rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., je nutno primárně posuzovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv jeho formy, nejedná se však o jediný aspekt, který by měl být v tomto ohledu posuzován. Dřívější ryze materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu v judikatuře správních soudů totiž korigoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svých usneseních ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, č. 2725/2013 Sb. NSS. V prvním z těchto usnesení rozšířený senát uvedl, že „rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásabovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“ V dalším usnesení 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, rozšířený senát vysvětlil, co chápe pod pojmem *individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*. Uvedl, že se jedná o správní akt, u něhož existuje „*individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák, žadající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky)*, tento úkon *zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi*“.
23. Tento svůj názor rozšířený senát potvrdil i v bodě [78] usnesení ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, kde uvedl, že formálními znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. „*jsou: i) předepsaná formalizovaná podoba úkonu, který obvykle obsahuje výrok a odůvodnění; ii) skutečnost, že úkon je vydáván v rámci formalizovaného postupu, byť nemusí jít o řízení ve smyslu správního řádu či daňového řádu; iii) o průběhu a výsledku postupu je pořizována dokumentace, iv) výsledný úkon je oznamován účastníkům řízení*“. Judikatura tak nenahliží na rozhodnutí čistě materiálně, ale požaduje též splnění určitých formálních znaků rozhodnutí (bod [39] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2021, č. j. 10 As 391/2020-65, č. 4169/2021 Sb. NSS). Dle rozsudku téhož soudu ze dne 28. 8. 2014, č.

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.

j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS, „naplnění pojmu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládáné aspekty skutečně zcela naplněny. Stále je tedy nutno trvat na tom, že i pouhý přípis či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí (tj. vrchnostenského aktu splňujícího rozšířeným senátem vymezené aspekty).“

24. Posouzením podmínky ii) se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, kde uvedl, že „ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel je formulováno tak, že nejprve obsahuje dispozici (poskytovatel nemusí vyplatit část dotace) a teprve poté hypotézu (domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Mohlo by se jevit, že vyplácení dotace je faktickou činností, kterou se poskytovatel dotace rozhodne před jejím započítáním nebo v jejím průběhu změnit tak, že dotaci nebo její část nevyplatí a příjemce dotace o tom pouze neformálně informuje. Pak by nezákonné nevyplácení dotace představovalo spíše nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit žalobou dle § 82 s. ř. s. [...] Rozpočtová pravidla, ale výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplácení dotace nejen oznámit, ale oznámení musí obsahovat i určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přiblížit i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel). Nejedná se tedy o neformální úkon, který by pro nedostatek předepsané formy nemohl být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“ Na této citované části je patrný právě důraz rozšířeného senátu na to, zda vydání rozhodnutí předpokládá zákonná úprava.
25. Tyto závěry potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 3. 2024, č. j. 2 As 273/2023-31.
26. Městský soud shrnuje, že aby bylo možné určitý akt orgánu veřejné správy považovat za rozhodnutí dle § 65 s.ř.s., je nutné, aby naplnil 4 podmínky (viz bod [23] výše). Tyto podmínky jsou přitom kumulativní, tedy nesplnění, byť jedné z nich, nutně znamená, že daný akt není rozhodnutím dle soudního řádu správního. Jednou z těchto podmínek je i ii) skutečnost, že úkon byl vydán v rámci formalizovaného postupu, přičemž je nutno hodnotit, zda právní úprava předpokládá vydání takového rozhodnutí.
27. Žalovaný postupem dle § 171 odst. 1 školského zákona vyhlásil dne 20. 10. 2020, pod č. j. MSMT-34023/2020-1, Pokusné ověřování, jehož obsahem bylo plnění povinné školní docházky v základních školách a ve školách zřízených podle § 16 odst. 6 školského zákona a vzdělávání ve středních školách s využitím kombinovaného vzdělávání, tedy kombinace prezenční výuky a distanční výuky (s využitím technických prostředků pro vzdělávání na dálku bez osobní přítomnosti žáků v části vyučovací doby ve škole). Dále postupně vyhlášenými dodatky č. 1 až 5 žalovaný měnil jeho parametry a Pokusné ověřování prodlužoval. Dodatkem č. 5 ze dne 23. 7. 2025 naposledy prodloužil Pokusné ověřování do 30. 9. 2028. Žalobou napadeným správním aktem, tj. Dodatkem č. 6 ze dne 21. 5. 2026, č.j. MSMT-7076/2026-3 žalovaný Pokusné ověřování ke dni 30. 9. 2026 ukončil.
28. Školský zákon výslovně nestanoví povahu pokusného ověřování, ani formu, v jaké má být vyhlášováno.
29. Školský zákon obsahuje úpravu pokusného ověřování v § 171 odst. 1, podle kterého „[m]inisterstvo vyhláší 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.“
30. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že jestliže je žalovaný oprávněn vyhlášovat, řídit, vyhodnocovat a stanovit dobu pokusného ověřování, je oprávněn ho i ukončit. Školský zákon přitom v žádném svém ustanovení nepředpokládá, že by měl takto činit v rámci formalizovaného postupu, jehož výsledkem by bylo vydání rozhodnutí. S ohledem na uvedené není splněna podmínka ii) (skutečnost, že úkon byl vydán v rámci formalizovaného postupu).

31. Jak uvádí odborná komentářová literatura¹, pokusná ověřování (neboli tzv. „experimenty“) představují v oblasti výkonu veřejné správy na úseku školství a vzdělávání tradiční právní nástroj, který slouží k testování inovativních metod, obsahu, forem či organizace vzdělávání nebo způsobu řízení škol a školských zařízení: „*nástroj [...] umožňuje před tím, než se určitý institut stane standardní součástí systému vzdělávání s výslovnou oporou v právních předpisech, ověřit, zda by mohl být funkční, užitečný a přínosný. Z právního hlediska se však jedná o nástroj velmi sporný, neboť při jeho využití se dostávají především účastníci vzdělávání (tedy děti, žáci či studenti), ale také zákonní zástupci dětí a nezletilých žáků do nejistého postavení, neboť ten aspekt jejich vzdělávání, který je předmětem daného pokusného ověřování, není upraven žádnými právními předpisy, ale pouze daným vyhlášením pokusného ověřování. Uvedené souvisí s tím, že v oblasti vzdělávání bohužel nelze v zásadě nic pokusně ověřovat pouze teoreticky, tedy bez praktického zapojení konkrétních škol nebo školských zařízení a jejich dětí, žáků či studentů. Z právního hlediska je pak nezbytné trvat na tom, aby předmětem pokusného ověřování byly pouze instituty, které sice nejsou upraveny právními předpisy (právní předpisy s nimi dosud nepočítají), nejsou však s právními předpisy v rozporu (nelze pokusně ověřovat něco, co právní předpisy výslovně zakazují). Stejně tak by pokusné ověřování nemělo sloužit pouze k obejití právních předpisů, ale skutečně by mělo znamenat konkrétní přínos spočívající v ověření něčeho nového, co dosud v praxi nebylo realizováno.*“
32. Vyhlášená pokusná ověřování jsou adresována primárně určitým školám či školským zařízením a představují nástroj řízení a kontroly škol a školských zařízení ze strany ústředních orgánů státní správy, v tomto případě v rámci zákonodárcem umožněné výjimky z obecného (standardního) právního režimu vzdělávání podle školského zákona. Pravomoc vyhlášovat a řídit pokusná ověřování představuje v tomto rámci jeden ze základních projevů výsadního postavení žalovaného v oblasti autoritativního určování poměrů uvnitř struktury vzdělávací soustavy.
33. S ohledem na uvedené nemohou z pokusných ověřování vyplývat žádná bezprostřední veřejná subjektivní práva ani povinnosti žákům těchto škol či jiným subjektům stojícím mimo vzdělávací soustavu, ani školám, jakožto podřízeným správním orgánům.
34. Z výše uvedených důvodů nelze dle názoru soudu Pokusné ověřování ani žalobou napadený správní akt, kterým bylo toto Pokusné ověřování ukončeno, považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.r.s., neboť nenaplnuje formální ani materiální znaky správního rozhodnutí.
35. S ohledem na vymezení povahy pokusných ověřování učiněné v bodě 29 tohoto usnesení lze dle názoru soudu dospět k závěru, že vyhlášení a řízení pokusných ověřování představují vnitřní předpisy.
36. Pokud se jedná o vymezení vnitřních předpisů, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, který se zabýval povahou rámcových vzdělávacích programů podle § 3 odst. 1 školského zákona, které označil za tzv. vnitřní předpisy, a shledal, že není dána pravomoc soudu k jejich přezkumu. Uvedený soud v rozsudku uvedl: „*K vymezení vnitřních předpisů lze odkázat na závěry doktríny, která je sice označuje různými způsoby (interní normativní akty, instrukce, vnitřní instrukce, interní normativní instrukce atd.), avšak na definici jejich podstatných znaků se v zásadě shoduje. Např. podle D. Hendrycha se jedná o „akty abstraktní povahy, které regulují poměry uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek, mezi nimiž právně existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti (...) obsahem vnitřních předpisů jsou hlavně závazné pracovní postupy, informační toky, konkrétní instrukce podřízeným pracovníkům nebo úřadům a zařízením, spisový řád, jednací řád, jakož i vnitřní kontrolní mechanismy.*“ (Hendrych, D. Správní věda. Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, a. s., 2007, 2. vydání, str. 75). Podle dalších autorů jsou interní normativní instrukce „*platné a závazné v takových systémech, kde jsou dány vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Určujícím znakem interních instrukcí je tedy to, že se jimi jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.*“ (Kubů, L. - Hungr, P. - Osina, P. Teorie práva. Praha: Linde, 2007, str. 60-61). V podobném duchu definovala vnitřní předpisy i prvorepubliková doktrína. Podle F. Weyra „*[I]nstrukcí rozumí se obecně závazný návod či poučení, kterého se dostává jedním úředním orgánem druhému o tom, jak dlužno určitou věc nebo skupinu věcí vyřídit.*“ Weyr dále zdůrazňuje, že s ohledem na jejich interní povahu nemohou z instrukcí vznikat žádná „*bezprostřední*“ či „*přímá*“ subjektivní práva a povinnosti jednotlivcům, instrukce zavazují pouze „*úřední*“

¹ Komentář k § 171 odst. 1 školského zákona. In: Katzová, P. Školský zákon: komentář. Praha: ASPI, 2008. ISBN 9788073574123.

orgány“ (Weyr, F. „Instrukce“ In: *Slovník veřejného práva československého. Svazek II.* Praha: EUROLEX BOHEMLA, 2000 [1932], str. 11-14). „Dále konstatoval: „To ovšem neznamená, že by vnitřní předpisy nemohly nijak ovlivňovat činnosti, při kterých správní orgány působí navenek, vůči adresátům veřejné správy. Naopak, typickým příkladem takových vnitřních předpisů jsou pokyny vydávané ústředními orgány státní správy ke sjednocení správní praxe - např. pokyny řady D („daně“) vydávané Ministerstvem financí. Přitom platí, že pokud orgány finanční správy vystupují vůči daňovému subjektu v rozporu s těmito pokyny, může se jich tento ve správním řízení, potažmo ve správním soudnictví, dovolávat. K judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se stability správní praxe a s ní související otázce významu interních normativních aktů viz např. rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57 (Sb. NSS č. 605/2005), rozsudek ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86, rozsudek ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251, (Sb. NSS č. 1383/2007), či usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 -132 (Sb. NSS č. 1915/2009). Soudy však nejsou oprávněny k tomu, aby v obecné rovině přezkoumávaly a hodnotily tyto vnitřní předpisy samotné. Jsou-li některé v nich obsažené pokyny v rozporu s normativními právními akty, pak je povinností správního orgánu je neaplikovat, případně je vyložit a aplikovat způsobem, který je konformní se zákonem či s mezinárodními závazky České republiky. Zhodnocení, zda k takové situaci došlo, však může soud provést pouze na podkladě konkrétního sporu, nikoliv in abstracto, přezkoumáním vnitřního předpisu jako takového. Jinak řečeno, nelze soudně napadat přímo vnitřní předpis, zpochybňovat lze pouze jeho aplikaci v konkrétním případě.“

37. Pokusná ověřování lze dle názoru soudu považovat za vnitřní předpis, neboť působí pouze uvnitř hierarchického systému, mezi jehož jednotkami právně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Tento právní vztah mezi žalovaným a žalobkyní byl založen provedením zápisu základní školy, jejíž činnost vykonává žalobkyně, do rejstříku škol a školských zařízení, kterým byla žalobkyně ze strany žalovaného, jako ústředního orgánu státní správy pro základní školy, pověřena výkonem veřejné správy, jakožto podřízený správní orgán.
38. Podle ust. § 142 odst. 1 školského zákona *[ú]činností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání stanovené tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu.*
39. Vzdělávání jako veřejná služba v základních školách je poskytováno žákům a žalobkyni nenáleží veřejné subjektivní právo na konkrétní způsob realizace veřejné služby, tedy na poskytování vzdělávání v určité formě, v tomto případě kombinovaného vzdělávání v rámci Pokusného ověřování, resp. na trvání Pokusného ověřování. Z povahy pokusného ověřování je zřejmé, že má vždy dočasný charakter, přičemž v případě jeho ukončení nedochází k zásahu do oprávnění právnické osoby vykonávat činnost příslušné školy, neboť existence školy se odvíjí od zápisu do rejstříku škol a školských zařízení. Žalobkyně je nadále povinna (i oprávněna) zajišťovat základní vzdělávání žáků základní školy v běžném režimu podle školského zákona, který je ze zákona povinna v každý okamžik garantovat, a to pro všechny žáky této základní školy.
40. Z těchto důvodů dospěl soud k závěru, že Pokusné ověřování, včetně jeho ukončení, které je žalobou napadáno, představuje příklad tzv. vnitřních předpisů, tedy předpisů bezprostředně působících pouze uvnitř systému, mezi jehož jednotkami právně existují vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Na tom dle názoru zdejšího soudu nic nemění ani to, že se v případě žalobkyně jedná o soukromou školu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011-49, ve vztahu k soukromým školám: „Také v případě jejich fungování lze totiž nalézt výrazné veřejnoprávní prvky. Předně, veškeré vzdělávání poskytované podle školského zákona je veřejnou službou (§ 2 odst. 3 cit. zákona). Podle § 7 odst. 6 téhož zákona je podmínkou pro výkon činnosti školy nebo školského zařízení zápis do školského rejstříku a důsledkem neposkytování vzdělání v souladu s cíli uvedenými v § 2 školského zákona nebo vzdělávacími programy může být i výmaz z rejstříku. K financování veškerých škol a školských zařízení dochází ze státního rozpočtu, a to i v případě neveřejných škol, byť u nich jen částečně (srov. §§ 160 a násl. cit. zákona). Vymezení pozice a pravomocí ředitele školy a školského zařízení (týkající se i ředitelů neveřejných škol) v § 164 školského zákona je pak takové, že tento v mnoha případech vystupuje v roli správního

orgánu. Vztahy mezi Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy a neveřejnými školami jsou tak v mnoha ohledech také vztahy založenými na nadřízenosti a podřízenosti.“

41. Soud dodává, že vzhledem k tomu, že žalobou napadený správní akt představuje svou povahou interní normativní akt působící uvnitř struktury veřejné správy, kde panují vztahy nadřízenosti a podřízenosti, nemohla být žalobkyně jakožto podřízený správní orgán jeho vydáním, tedy předčasným ukončením dotčeného pokusného ověřování, přímo zkrácena na svých veřejných subjektivních právech, a tento akt tak nesplňuje ani podmínky pro jeho posouzení jako nezákonného zásahu.

V.

Závěr a náklady řízení

42. Vzhledem k tomu, že se v případě žalobou napadeného správního aktu jedná o tzv. vnitřní předpis, není dána pravomoc soudu k projednání a rozhodnutí věci, což představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení. Soud proto postupoval podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a žalobu odmítl.
43. Výrok o nákladech řízení o žalobě je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 věty první s.ř.s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.
44. S ohledem na meritorní rozhodnutí o žalobě v lhůtě zákonem stanovené pro rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, soud již samostatně o tomto návrhu nerozhodoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 1. července 2026

JUDr. Lenka Loudová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje P. V.