



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Základní škola ŠKOLAMYŠL**, se sídlem Hrnčířská 272, Litomyšl, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 5, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 19. 12. 2019, č. j. 52 A 49/2019 - 69,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Milana Jelínka, advokáta se sídlem Sokolovská 49/5, Praha.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla vyslovena nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3, jakož i rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 12. 2. 2019, č. j. KrÚ 11969/2019.

[2] Posledně uvedeným rozhodnutím ze dne 12. 2. 2019 krajský úřad nevyhověl žádosti žalobkyně ze dne 2. 1. 2019 o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poskytování dotací soukromým školám“),

a smlouvu o poskytnutí dotace na daný školní rok se rozhodl se žalobkyní neuzavřít (výrok 1); současně tímto rozhodnutím nevyhověl ani žádosti žalobkyně ze dne 3. 1. 2019 o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 podle zákona o poskytování dotací soukromým školám a smlouvu o zvýšení dotace na daný školní rok se rozhodl se žalobkyní neuzavřít (výrok 2).

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které stěžovatel podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), shora uvedeným rozhodnutím ze dne 9. 4. 2019 zamítl a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu.

[4] V odůvodnění se stěžovatel ztotožnil s krajským úřadem, podle kterého mu zákon ukládá smlouvu o poskytnutí dotace neuzavřít, nepředložil-li právnická osoba – žadatel informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě [§ 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací soukromým školám]. Žalobkyně tuto povinnost nesplnila, neboť školskou radu zřízení neměla. Na základě toho s žalobkyní krajský úřad neuzavřel smlouvu o poskytnutí dotace; ta je předpokladem pro zvýšení dotace (§ 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám), tudíž krajskému úřadu nezbylo, než nevyhovět též žádosti žalobkyně o zvýšení dotace.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Rozhodnutí stěžovatele žalobkyně napadla žalobou a z procesní opatrnosti (s odkazem na nejednotnou judikaturu) se domáhala, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil, event. vyslovil jeho nicotnost a v takovém případě konstatoval, že jednání stěžovatele, resp. krajského úřadu je (trvajícím) nezákonným zásahem do práv žalobkyně, a proto se krajskému úřadu přikazuje uzavřít se žalobkyní smlouvu o poskytnutí dotace a smlouvu o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020.

[6] Krajský soud usnesením ze dne 4. 6. 2019, č. j. 52 A 49/2019 - 34, nejprve vyloučil žalobu v části směřující proti nezákonnému zásahu k samostatnému projednání, načež ji jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 5. 2. 2020, č. j. 52 A 61/2019 - 101. Krajský soud konstatoval, že na žalobkyni dopadala povinnost zřízení školské rady [srov. § 167 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Proto byla žalobkyně jako školská právnická osoba povinna předložit informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě, a pokud tak neučinila, postupoval krajský úřad v souladu se zákonem, když s ní smlouvu o poskytnutí dotace a o jejím zvýšení neuzavřel (kasační stížnost proti tomuto rozsudku je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 7 Afs 83/2020).

[7] Ve vztahu k části žaloby týkající se rozhodnutí stěžovatele, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí krajského úřadu, krajský soud nyní napadeným rozsudkem konstatoval nicotnost obou těchto rozhodnutí – a to s odkazem na § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Krajský soud vyšel z rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, č. 3692/2018 Sb. NSS, *Škola U Potůčku*, přičemž v (odst. 11) odůvodnění uvedl: „... obranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s.; oznámení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. ani rozhodnutím vydaným v řízení dle části druhé správního řádu, přičemž proti němu není přípustné odvolání ani jiný opravný prostředek. Žalovaný nemá pravomoc rozhodnout o opravném prostředku proti sdělení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace.“ Jinými slovy, v důsledku absence pravomoci rozhodnout o odvolání

pokračování

žalobkyně – dané tím, že oznámení či informace o neuzavření smlouvy o poskytnutí, resp. zvýšení dotace není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. – krajský soud vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí a současně vyvolil též nicotnost rozhodnutí krajského úřadu s tím, že důvody nicotnosti se vztahují i na toto rozhodnutí (krajský úřad přistoupil k vydání rozhodnutí, přestože mu to zákon vůbec neumožňoval).

III. Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně a replika

[9] V kasační stížnosti stěžovatel s odkazem na důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozporoval závěr krajského soudu stran nedostatku jeho pravomoci i pravomoci krajského úřadu k vedení správního řízení potažmo vydání rozhodnutí ve věci neuzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám.

[10] Stěžovatel se ve své argumentaci snažil popřít závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, *Škola U Potůčku*. Současně odkázal na to, že smlouvy uzavírané dle zákona o poskytování dotací soukromým školám se považují za smlouvy ve smyslu § 161 správního řádu – tedy veřejnoprávní smlouvy subordinační. U tohoto typu smluv přitom právní úprava vychází z principu, že je lze uzavřít namísto vydání správního rozhodnutí ve správním řízení. Stěžovatel je tedy toho názoru, že o žádosti o poskytování dotací lze správní řízení vést a neformální sdělení či informace o neuzavření veřejnoprávní smlouvy pak není možné považovat za jeho řádné ukončení. Naopak, jeví se jako logické a správné, aby v případě neuzavření veřejnoprávní smlouvy bylo o žádosti o poskytnutí dotace rozhodnuto krajským úřadem ve formě (negativního) správního rozhodnutí. Tento názor podporuje rovněž rozsudek desátého senátu Nejvyššího správního soudu ze 7. 12. 2017, č. j. 10 Afs 270/2017 - 48, *Škola KIDS Company Praha*; v něm se sice povahou odmítnutí žádosti o poskytnutí či zvýšení dotace (a způsobem soudní ochrany proti němu) soud výslovně nezabýval, avšak opomenout ji nemohl. K případné nicotnosti správního rozhodnutí byl totiž povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Na základě shora uvedeného stěžovatel uzavřel, že jeho rozhodnutí, ani rozhodnutí krajského úřadu nelze hodnotit jako nicotné, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek – vycházející ze závěrů dosud ojedinělého rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, *Škola U Potůčku* – zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že právní názor v rozsudku *Škola U Potůčku* je zřetelně vyjádřený, vyargumentovaný a podle jejího přesvědčení správný. Naproti tomu v rozsudku *Škola KIDS Company Praha*, na který odkazuje stěžovatel, nebyla nastolená právní otázka výslovně řešena. K vlastní argumentaci stěžovatele pak žalobkyně uvedla, že žádný právní předpis nezakládá pravomoc stěžovatele, resp. krajského úřadu o projednávání věci rozhodnout – neexistence zákonného zmocnění k vydání rozhodnutí je stěžejní, přičemž toto zmocnění nelze dovodit ani z ustanovení správního řádu ohledně uzavírání veřejnoprávní smlouvy subordinační. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[13] V replice stěžovatel zopakoval, že podle jeho názoru je možné vést v dané věci správní řízení, které je zahájeno podáním žádosti o poskytnutí (zvýšení) dotace. Pokud krajský úřad s žadatelem smlouvu o dotaci neuzavře, vydá správní rozhodnutí, které není nicotné.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které

je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podstatou věci je otázka, zda rozhodnutí krajského úřadu potažmo stěžovatele ve věci neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám (§ 3 odst. 3) představuje rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s., anebo jde o nicotné rozhodnutí s tím, že neúspěšný žadatel o dotaci má možnost se bránit tzv. zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s.

[17] Odpovědí na tuto otázku se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to na základě obdobné věci, která mu byla postoupena pro rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu mezi právními názory vyjádřenými v rozsudku *Škola U Potůček*, který byl dále následován rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 5 Ads 364/2019 - 29, *RA+spol., s. r. o.*, a v rozsudku *Škola KIDS Company Praha*.

[18] Rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 - 85, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl o věci samé tak, že napadený rozsudek krajského soudu se ruší a současně vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného/stěžovatele (Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy), jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí krajského úřadu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 2 a § 78 odst. 3 s. ř. s.].

[19] V odůvodnění se rozšířený senát velmi podrobně vypořádal s předloženou právní otázkou s tím, že obě dvě výše uvedené možnosti soudní ochrany se jeví jako nezákonné (a rovněž nevhodné). Vyšel z toho, že soudní ochranu je nutno zachovat, avšak v souladu se subsidiaritou správního soudnictví tato ochrana nastupuje až poté, co je spor rozhodnut v rámci veřejné správy; jako odpovídající nástroj přitom shledal sporné řízení podle § 141 správního řádu. Současně rozšířený senát dovodil, že v daném případě je spor – vzniklý mezi právnickou osobou a krajským úřadem o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám – příslušné řešit Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu]. Teprve jeho rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy, který je dotčená právnická osoba oprávněna vyvolat, je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[20] Rozšířený senát ve shodě se stěžovatelem konstatoval, že smlouvu dle zákona o poskytování dotací soukromým školám lze kvalifikovat jako veřejnoprávní smlouvu subordinační ve smyslu § 161 správního řádu; k tomu srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 8. 2012, č. j. Konf 62/2012 - 49, *Palais Royal*. Subordinační veřejnoprávní smlouva ovšem nutně nenahrazuje správní rozhodnutí; tato smlouva může stát zcela samostatně a jako taková je výsledkem kontraktačního procesu, o němž nelze hovořit jako o správním řízení. „*To je typické tím, že jej vrchnostensky vede správní orgán, který celý proces řídí a případně ukončuje, byť někdy na základě podání účastníka. Oproti tomu pro proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy je typická relativní rovnost obou stran v průběhu uzavírání smlouvy. Adresát veřejné správy také může proces jejího uzavírání kdykoliv ukončit svým vlastním úkonem. Přiměřené užití ustanovení o správním řízení tak bude z povahy věci značně omezené.*“

Nelze ani akceptovat konstrukci předestřenu stěžovatelem, že jakákoliv žádost o uzavření veřejnoprávní smlouvy zabahuje správní řízení, které může být skončeno alternativně buď uzavřením smlouvy, nebo zamítnutím

pokračování

žádosti. Naopak podle § 161 odst. 2 správního řádu veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít i po zahájení řízení podle části druhé. Poté, co veřejnoprávní smlouva byla uzavřena, správní orgán usnesením řízení zastaví. Správní řád tedy počítá s tím, že uzavření veřejnoprávní smlouvy v průběhu správního řízení je jistou odchylkou, která může někdy nastat, a nikoliv pravidlem. To vyplývá i z toho, že část druhá správního řádu se má použít pouze přiměřeně. Ostatně i zvláštní senát v usnesení Palais Royal vycházel z toho, že „zákon nepočítá s žádným správním řízením, které by bylo možné vést namísto uzavření smlouvy o zvýšení dotace“. Zmiňovanou konstrukcí by však nastal stav, že jakákoliv žádost o uzavření veřejnoprávní smlouvy by správní řízení zahájila. Při této konstrukci předestírané stěžovatelem by se navíc nabízela i otázka, proč zákonodárce vůbec stanovil, že má být dotace poskytována soukromým školám na základě smlouvy, pokud o jejím uzavření má být rozhodováno vždy v plnobodnotném správním řízení...

Ukončení kontraktačního procesu ze strany správního úřadu bude velmi často představovat zásah do veřejných subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby. Typicky půjde o situace popsané v předchozím bodě, ve kterých má adresát veřejné správy při splnění zákonem stanovených podmínek právo na uzavření veřejnoprávní smlouvy o určitém obsahu. Okamžikem ukončení kontraktačního procesu tak správní orgán „rozhoduje“ o tom, že se zájemcem veřejnoprávní smlouva uzavřena nebude. Jak však bylo popsáno, nejde o výsledek správního řízení, ale o výsledek kontraktačního procesu, ve kterém mají obě strany obdobné postavení. K jeho ukončení dochází buď nalezením vzájemného konsenzu obou smluvních stran, nebo tím, že v jakékoliv fázi kontraktačního procesu není konsenzu dosaženo...“ (srov. body [73] až [77] rozsudku rozšířeného senátu).

[21] Z citovaného závěru rozšířeného senátu, jímž je nyní rozhodující pátý senát vázán, je více než zřejmé, že stěžovatelem uplatněná argumentace v kasační stížnosti nemůže obstát. Podáním žádosti není zahajováno správní řízení a nevydává se správní rozhodnutí s odkazem na § 3 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám, který stanoví: „Krajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti.“

[22] V nyní posuzované věci přitom „rozhodnutí“ krajského úřadu nelze obsahově považovat ani za prostou informaci o důvodech neuzavření smlouvy ve smyslu citovaného § 3 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám, které byla nadbytečně propůjčena formalizovaná podoba – viz závěry rozšířeného senátu: „Nemá-li být správním orgánem vůbec vydáváno správní rozhodnutí, pak správní orgán nemá pravomoc rozhodnutí vydat, bez ohledu na to, že má pravomoc s věcí naložit jinak. S pravomocným správním rozhodnutím se pojí významné účinky, jako je například závaznost pro účastníky a pro všechny správní orgány, případně i pro další osoby (§ 73 správního řádu). Bylo by proto v rozporu s právní jistotou, pokud by bylo takové „rozhodnutí“ jen prostřednictvím výkladu považováno za neformální úkon správního orgánu. Nedostatek pravomoci je judikaturou rozšířeného senátu považován za důvod nicotnosti rozhodnutí správního orgánu...“

K nicotnosti správního rozhodnutí je i Nejvyšší správní soud povinen přiblížit i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že sblídal nicotnost napadeného rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí krajského úřadu, nemohl se zabývat stěžovatelem vytýkanými vadami rozsudku krajského soudu. Již krajský soud měl totiž prohlásit nicotnost rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a nezabývat se námitkami žalobkyně, neboť předmětem věcného přezkumu nemůže být nicotné rozhodnutí (srov. body [110] až [112] rozsudku rozšířeného senátu).

[23] V případě žalobkyně krajský soud ve shodě se závěry rozšířeného senátu správně vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele, stejně jako rozhodnutí krajského úřadu. Napadený rozsudek krajského soudu proto ob stojí – byť posléze přijatý rozsudek rozšířeného senátu jde mnohem dále a nejen v oblasti poskytování dotací soukromým školám přináší nové řešení založené na širokém výkladu pojmu „spory z veřejnoprávních smluv“ (§ 141 správního řádu), mezi které neřadí výlučně spory z již uzavřených veřejnoprávních smluv, ale také spory týkající se uzavírání veřejnoprávních smluv.

[24] Toto právní řešení je třeba reflektovat – a to nejen *pro futuro*, ale i v aktuálně probíhajících sporech; srov. tzv. incidentní retrospektivitu působení judikatury, ke které Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2011, č. j. 9 Afs 81/2010 - 180, č. 2415/2011 Sb. NSS, s odkazem na právní doktrínu vyslovil: „*Důležitou a související otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektivita, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru.*“

V. Závěr a náklady řízení

[25] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady v souvislosti se zastoupením advokátem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. použije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně učinil ve věci jeden úkon, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti [písemné podání ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], přičemž za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady vynaložené žalobkyní tedy činí částku 3 400 Kč, která se zvyšuje o DPH v sazbě 21 %, tj. celkem částku 4 114 Kč, kterou je stěžovatel povinen žalobkyni zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. dubna 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu