



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky ve věci

žalobce: **Základní škola Š.**
právně zastoupený advokátem JUDr. Milanem Jelínkem
sídlem Sokolovská 49/5, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3, **je nicotné.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 12. 2. 2019, č. j. KrÚ 11969/2019, **je nicotné.**

III. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám jeho právního zástupce JUDr. Milana Jelínka, advokáta, a to ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce dne 18. 1. 2019 požádal o poskytnutí dotace a zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 dle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále též „zákon o poskytování dotací soukromým školám“), pro základní školu a školní družinu, jejichž činnost žalobce vykonává. Krajský úřad Pardubického kraje (dále též „krajský úřad“) vydal dne 12. 2. 2019 rozhodnutí č. j. KrÚ 11969/2019, v jehož výroku je stanoveno: 1. žádosti žalobce ze dne 2. 1. 2019 o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 dle zákona o poskytování dotací soukromým školám se nevyhovuje a smlouvu o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 se krajský úřad rozhodl s žalobcem neuzavřít; 2. žádosti žalobce ze dne 3. 1. 2019 o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 dle zákona o poskytování dotací soukromým školám se nevyhovuje a smlouvu o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 se krajský úřad rozhodl s žalobcem neuzavřít. V odůvodnění rozhodnutí krajský úřad uvedl, že žalobce nepředložil v termínu do 15. října 2018 informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy za předchozí školní rok ve školské radě. K námitce žalobce, že školská rada nebyla zřízena, a proto uzavření smlouvy není podmíněno předložením uvedeného dokumentu ve smyslu § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací soukromým školám, krajský úřad konstatoval, že školská rada je povinným orgánem všech základních škol bez ohledu na její právní formu či zřizovatele.
2. Proti tomuto rozhodnutí krajského úřadu podal žalobce odvolání, které bylo zamítnuto a rozhodnutí krajského úřadu potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3. Žalovaný se ztotožnil s hodnocením krajského úřadu a uvedl, že při aplikaci zákona o poskytování dotací soukromým školám není možné zcela odhlédnout od zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona (dále též „školský zákon“), který stanoví povinnost žalobce mít zřízenou školskou radu, jež schvaluje výroční zprávu o činnosti školy. Tuto povinnost však žalobce nesplnil.
3. Žalobce podal žalobu, kterou se jednak dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), domáhal vyslovení nicotnosti, event. zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jednak se dle § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem krajského úřadu spočívajícím v neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 a smlouvy o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 a navrhl, aby soud přikázal krajskému úřadu uzavřít se žalobcem tyto smlouvy. Žalobce poukázal na dle jeho názoru nejednotnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), z níž na jednu stranu vyplývá, že obranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s. a případné rozhodnutí, jímž se zamítá odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu, je nicotné, na druhou stranu v jiném rozsudku NSS vada nicotnosti podobného rozhodnutí nebyla shledána. Jelikož existuje stav objektivní

nejistoty ohledně režimu, v němž má být přezkoumávána zákonnost postupu správních orgánů vůči žalobci, je nucen uplatnit oba žalobní typy současně.

4. Žalobce namítal, že podmínka dle § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací soukromým školám je zcela jednoznačně spojena s faktickým zřízením školské rady; jelikož zřizovatel žalobce školskou radu nezřídil, nepředložení dokumentu není překážkou bránící krajskému úřadu v uzavření smlouvy s žalobcem. Interpretace žalovaného zcela mění význam zákonného textu v neprospěch žalobce. Dále žalobce namítal, že je malou školou rodinného a komunitního typu vytvářející podmínky pro vzájemné poznání, úzké osobní vazby, spolupráci a hlubší poznání individualit všech spolupracujících členů „školní“ komunity. Jediné „provinění“, kterého se zřizovatel žalobce dopustil, bylo formální nenaplnění § 167 odst. 1 školského zákona stanovícího povinnost zřídit školskou radu. Účelu a smyslu existence školské rady je nepochybně v podmínkách žalobce dosaženo v nadstandardní míře, což je prokazatelné z inspekční zprávy České školní inspekce (ta ani v rámci své inspekční činnosti nezjistila absenci školské rady). Spojovat formální neustavení školské rady s důsledkem potenciálně likvidačním pro chod školy (která nebude mít k dispozici prostředky na svůj provoz) je nepřiměřeně kruté, nespravedlivé a odporující právu na ochranu legitimního očekávání, které chrání důvěru žalobce ve slova zákona. Pro případ, že se krajský soud ztotožní s právním názorem druhého senátu NSS, dle něhož se v obdobných případech nevydává správní rozhodnutí a prostředkem ochrany je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, žalobce navrhl vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Jednání krajského úřadu, který s žalobcem neuzavřel smlouvu o poskytnutí dotace a smlouvu o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020, žalobce označil za nezákonný zásah do svých práv, přičemž vzhledem k tomu, že smlouva dosud nebyla uzavřena, se jedná o trvající nezákonný zásah.
5. Krajský soud usnesením ze dne 4. 6. 2019, č. j. 52 A 49/2019-34, vyloučil žalobu v části mířené proti nezákonnému zásahu krajského úřadu k samostatnému řízení, v němž bude pokračováno pod sp. zn. 52 A 61/2019.
6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě podobně jako žalobce poukázal na nejednotnost judikatury správních soudů a doplnil, že právní názor, že o žádosti o poskytnutí dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám je třeba vydat správní rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání, zastává též Veřejná ochránkyně práv, jak vyplývá z její zprávy o šetření ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. 6329/2012/VOP/JHO. Pokud jde o povinnost předložit informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě, žalovaný zopakoval závěry obsažené v napadeném rozhodnutí. Navrhl žalobu zamítnout.
7. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného setrval na svých právních názorech.
8. Soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přitom se zabýval otázkou, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nicotné.
9. Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43, publ. pod č. 3692/2018 Sb. NSS, dotace soukromým školám jsou poskytovány na základě dohody uzavírané mezi poskytovatelem a žadatelem podle § 17 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „rozpočtová pravidla“), a nikoli na základě rozhodnutí dle § 14 rozpočtových pravidel. Dohoda o

poskytnutí dotace je rozdílným dotačním titulem než rozhodnutí, na který následně navazuje jiný procesní postup při administraci dotace. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Zatímco vyplácení dotace přiznané na základě rozhodnutí dle § 14 rozpočtových pravidel lze (dočasně či s konečnou platností) pozastavit dle § 14e rozpočtových pravidel či přímo odejmout dle § 15 rozpočtových pravidel, veřejnoprávní smlouvu lze měnit, vypovědět či rušit pouze postupem dle § 166 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“). Při nesouhlasu s ukončením administrace dotace je třeba postupovat podle úpravy řešení sporů z veřejnoprávních smluv dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu (tj. správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy) ve sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví (viz rozsudky NSS ze dne 19. 2. 2014, č. j. 9 Afs 37/2013-54, ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 126/2013-50, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013-64, či ze dne 15. 11. 2016, č. j. 6 Afs 275/2015-39).

10. V odkazovaném rozsudku NSS č. j. 2 Afs 245/2016-43 je dále mimo jiné uvedeno:

„[27] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu v situaci, kdy je rozhodnutí nahrazeno veřejnoprávní smlouvou, nedochází k vydání správního rozhodnutí. Samotný akt správního orgánu v podobě uzavření, respektive neuzavření dané dohody nelze, již díky jeho smluvní, tedy konsenzuální povaze, považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (usnesení ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 133/2012-57). Obdobně i doktrína uvádí, že „[u]zavření subordinační veřejnoprávní smlouvy přitom nelze považovat ze strany správního orgánu nebo jiného vykonavatele veřejné správy, který jedná za subjekt veřejné správy, za autoritativní vrchnostenské rozhodnutí, jímž vyhoví žádosti druhé strany o uzavření dohody“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 247). Odmítnutí nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 292/2016-28).

[28] V posuzovaném případě je rovněž zásadní, že § 17 rozpočtových pravidel ani zákon č. 306/1999 Sb. výslovně procesní postup před uzavřením dohody o poskytnutí dotace neupravují. Podle § 3 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb. „[k]rajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti“. Z použitého legislativního vyjádření „informuje“ zřetelně vyplývá, že zákon v případě neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace předpokládá pouze neformální sdělení, že k uzavření smlouvy nedojde a z jakého důvodu. Ze systematického hlediska je třeba připomenout, že veřejnoprávní smlouva nahrazuje vydání vrchnostenského aktu, tedy správního rozhodnutí. Bylo by tedy nelogické, a nadto komplikující již tak dosti komplexní právní úpravu, kdyby v případě poskytnutí dotace byla uzavřena veřejnoprávní smlouva, na kterou by navazoval výše popsany procesní postup dle části páté správního řádu, a v případě neposkytnutí dotace by bylo vydáno rozhodnutí dle části druhé správního řádu.

[29] Obranu proti vybočení ze zákonných pravidel pro uzavírání dohody o poskytnutí (zvýšení) dotace je tak třeba spatřovat v institutu ochrany proti nezákonnému zásahu § 82 a násl. s. ř. s. (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 292/2016-28). Soud tak může žadateli poskytnout ochranu proti nesprávnému posouzení naplnění podmínek dle § 5 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb., případně proti nečinnosti či průtahům při vyřizování žádosti.

[30] Žalobou proti nezákonnému zásahu soud zajistí nejefektivnější právní ochranu žadateli o poskytnutí dotace. (...)“

11. Druhý senát NSS tedy v odkazovaném rozsudku č. j. 2 Afs 245/2016-43 uzavřel, že 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. Podle ustálené judikatury NSS důsledkem vydání rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu za situace, kdy opravný prostředek není přípustný, je nicotnost rozhodnutí o tomto opravném prostředku (rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 153/2002-33, publ. pod č. 273/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009-171, publ. pod č. 2475/2012 Sb. NSS, ze dne 10. 5. 2017, č. j. 6 Afs 55/2016-70, či ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 274/2016-8).
12. Krajský soud dospěl k závěru, že východiska obsažená v odkazovaném rozsudku druhého senátu NSS jsou plně uplatnitelná i v nyní posuzované věci.
13. Obecně lze přisvědčit žalovanému, že v jiných rozsudcích správních soudů bylo meritorně přezkoumáno rozhodnutí žalovaného ve věci neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám, aniž by došlo k vyslovení nicotnosti takového rozhodnutí. Krajský soud však uvádí, že ani v jednom z obou žalovaných odkazovaných rozsudků (rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2017, č. j. 10 Afs 270/2017-48, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 52 A 73/2017-113 – o kasační stížnosti proti poslední uvedenému rozsudku dosud nebylo rozhodnuto) se soudy výslovně nezabývaly otázkou právní povahy takového aktu žalovaného, tedy ani tím, zda takové rozhodnutí není nicotné (přestože případnou nicotnost měly pochopitelně vyslovit z úřední povinnosti, tedy i bez návrhu). Naproti tomu druhý senát NSS ve shora odkazovaném rozsudku svoje úvahy podrobně, srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil. Tento rozsudek byl nadto následně publikován ve Sbírce rozhodnutí NSS, a to až v době po vydání žalovaným odkazovaných rozsudků NSS a zdejšího soudu. Krajský soud se se závěry druhého senátu NSS ztotožňuje a nevidí důvod, proč se od nich v nyní posuzované věci odchýlit; takový důvod ostatně nepřednesl ani žalovaný (s výjimkou odkazu na zprávu Veřejné ochránkyně práv z roku 2014, jejíž závěry nejsou pro správní soudy závazné). Krajský soud podotýká, že uvedená právní otázka dosud nebyla předložena rozšířenému senátu NSS, který jako jediný je oprávněn závazně překonat právní názor vyslovený v rozsudku druhého senátu NSS.
14. Krajský soud tedy dospěl k závěru, že ani v nyní posuzovaném případě žalovaný neměl pravomoc rozhodovat o odvolání proti úkonu krajského úřadu, kterým tento informoval žalobce, že se s ním rozhodl smlouvu o poskytnutí, resp. zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 neuzavřít. Rozhodnutí žalovaného je tudíž nicotné. Vzhledem k tomu, že ani oznámení o neuzavření smlouvy o poskytnutí, resp. zvýšení dotace není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., krajský soud uzavřel, že důvody nicotnosti se ve stejné míře vztahují i na rozhodnutí krajského úřadu. Krajský úřad totiž přistoupil k vydání rozhodnutí, přestože mu to zákon vůbec neumožňoval.

15. Podle § 76 odst. 2 věty první s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. S ohledem na zařazení tohoto ustanovení do § 76 a na znění § 76 odst. 3 s. ř. s. je zjevné, že k vyslovení nicotnosti není třeba nařizovat jednání [srov. též výklad k § 76 s. ř. s. v publikaci KÜHN, Zdeněk, KOCOUREK, Tomáš a kol. Soudní řád správní: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7598-479-1].
16. Z výše uvedených důvodů soud bez veřejného projednání věci v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného i jemu předcházejícího rozhodnutí krajského úřadu. Vzhledem k tomuto postupu se soud nezabýval dalšími žalobcem vznesenými žalobními body, jelikož to by bylo nadbytečné a na výsledném posouzení věci by se nic nezměnilo. Z týchž důvodů soud neprováděl žalobcem navržené dokazování dokumenty, jež nejsou založeny ve správním spise (zejména inspekční zprávou České školní inspekce).
17. Na tomto místě je třeba doplnit, že o zákonnosti samotného postupu krajského úřadu, který žalobci oznámil, že s ním neuzavře smlouvu o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 ani smlouvu o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020, bude krajský soud rozhodovat v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. s. ř. s., jež je před ním vedeno pod sp. zn. 52 A 61/2019.
18. O nákladech řízení rozhodl krajský soud podle zásady úspěchu ve věci zakotvené v § 60 odst. 1 s. ř. s., když úspěšnému žalobci přiznal proti žalovanému náhradu nákladů spočívajících v zaplaceném soudním poplatku z žaloby ve výši 3 000 Kč dle položky 18 bodu 2. písm. a) Sazebníku poplatků jako přílohy zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a dále v právním zastoupení, a to ve dvou úkonech právní služby [převzetí věci a podání žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif); v replice žalobce ze dne 3. 9. 2019 k vyjádření žalovaného nejsou uvedeny pro věc žádné relevantní argumenty, jež by nemohly být obsaženy již v žalobě, pročez soud žalobci náhradu nákladů řízení za tento úkon právní služby nepřiznal], přičemž sazba za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Celkem tedy za jeden úkon právní služby náleží 3 400 Kč, za dva úkony právní služby činí náhrada nákladů řízení 6 800 Kč. Právní zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se částka zvyšuje o příslušnou sazbu této daně (§ 57 odst. 2 s.ř.s.), celkem tedy o 1 428 Kč. Přiznané náklady řízení proti žalovanému tak činí celkem 11 228 Kč. Platební místo bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále též „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s. Lhůta ke splnění uložené povinnosti byla určena jako přiměřená charakteru uložené povinnosti v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

Proti tomuto rozsudku 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, 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Pardubice 19. prosince 2019

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu