



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věcech

žalobců: a) Střední škola Sion High School, Hradec Králové, IČO 71341501
b) Mateřská škola Sion, Hradec Králové, IČO 75051591
oba sídlem Na Kotli 1201, 500 09 Hradec Králové
zastoupeni advokátem Mgr. Liborem Zbořilem
sídlem V Jámě 699/1, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, IČO 00022985
sídlem Karmelitská 5, 118 12 Praha 1

v řízení o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 7. 2019, č. j. MSMT-20477/2019-4 a č. j. MSMT-20469/2019-4,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2019, č. j. MSMT-20477/2019-4 a č. j. MSMT-20469/2019-4, se zrušují a věci se vracejí žalovanému k dalším řízením.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 29 183,60 Kč, a to do 10 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobců.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce a) v průběhu ledna 2019 podal u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) celkem tři žádosti: 1) žádost o poskytnutí dotace dle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále jen „zákon o poskytování dotací soukromým školám“), na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 (dále jen „první žádost“); 2) žádost o zvýšení dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 (dále jen „druhá žádost“); 3) žádost o zvýšení dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám na období školního roku 2019/2020 (dále jen „třetí žádost“). Krajský úřad těmto žádostem nevyhověl. Usnesením ze dne 23. 4. 2019, č. j. KUKHK-6554/SM/2019-21, zastavil řízení o první žádosti z důvodu zjevné právní nepřípustnosti, usnesením ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK-6669/SM/2019-21, zastavil řízení o druhé žádosti z téhož důvodu, rozhodnutím ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK-5253/SM/2019-21, v celém rozsahu zamítl třetí žádost, neboť pro uzavření smlouvy o poskytnutí dotace nebyly splněny podmínky podle § 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Žalobce a) podal proti uvedeným usnesením odvolání. Žalovaný řízení o těchto odvoláních spojil do společného řízení a rozhodnutím ze dne 4. 7. 2019, č. j. MSMT-20477/2019-4, zamítl všechna odvolání a potvrdil uvedená rozhodnutí krajského úřadu.
2. Žalobce b) v průběhu ledna 2019 podal u krajského úřadu obdobné žádosti jako žalobce a), tedy: 1) žádost o poskytnutí dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 (dále jen „první žádost“); 2) žádost o zvýšení dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 (dále jen „druhá žádost“); 3) žádost o zvýšení dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám na období školního roku 2019/2020 (dále jen „třetí žádost“). Také v případě žalobce b) krajský úřad těmto žádostem nevyhověl, a to ze shodných důvodů. Usnesením ze dne 23. 4. 2019, č. j. KUKHK-6581/SM/2019-22, zastavil řízení o první žádosti z důvodu zjevné právní nepřípustnosti, usnesením ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK-6664/SM/2019-22, zastavil řízení o druhé žádosti z téhož důvodu, rozhodnutím ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK-5239/SM/2019-22, v celém rozsahu zamítl třetí žádost, neboť pro uzavření smlouvy o poskytnutí dotace nebyly splněny podmínky podle § 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Žalobce b) podal proti uvedeným usnesením odvolání. Žalovaný řízení o těchto odvoláních spojil do společného řízení a rozhodnutím ze dne 4. 7. 2019, č. j. MSMT-20469/2019-4, zamítl všechna odvolání a potvrdil uvedená rozhodnutí krajského úřadu.
3. Žalobci napadli rozhodnutí žalovaného u krajského soudu samostatnými žalobami podanými podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud usnesením ze dne 13. 11. 2019 spojil dle § 39 odst. 1 s. ř. s. tyto žaloby ke společnému projednání. Zároveň shledal existenci závažných důvodů k jejich přednostnímu projednání, ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobách

4. Žalobci předně konstatovali, že Mateřská škola Sion byla zapsána do rejstříku školských právnických osob dne 1. 9. 2006 a Střední škola Sion High School dne 1. 9. 2012 a dosud jsou nepřetržitě činnými školskými právnickými osobami. Zřizovatelem žalobců byl do 28. 12. 2018 Sbor Jednoty bratrské Hradec Králové, tento subjekt je však od roku 2016 v likvidaci, a tak byli žalobci nuceni řešit otázku změny zřizovatele. K této skutečnosti došlo k 1. 1. 2019, kdy byl jako nový zřizovatel zapsán Sion, z.s.

5. Z důvodu „preventivní opatrnosti“ žalobci podali již dne 31. 1. 2018 žádosti o poskytnutí dotace pro období školního roku 2018/2019 podle zákona o poskytování dotací soukromým školám. V těchto žádostech avizovali plánovanou změnu zřizovatele z církevní právnické osoby na soukromou osobu – zapsaný spolek. Žádosti však byly zamítnuty, a to vzhledem ke skutečnosti, že v době jejich podání nebyli žalobci soukromými školami ve smyslu zákona o poskytování dotací soukromým školám, tudíž nebyli způsobilými příjemci předmětné dotace. Žalobci následně podali žádosti o dotaci již jako školské právnické osoby zřizované osobou soukromého práva (dne 10. 1. 2019), a to pro období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019, tedy na tehdy probíhající školní rok. Zároveň podali dne 23. 1. 2019 žádosti o poskytnutí zvýšené dotace na 100 % podílu normativu, a to též na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 a dále na celý školní rok 2019/2020.
6. Žalobci tedy dle svého názoru učinili všechny legální kroky k získání dotace pro školní rok 2018/2019. Se svými žádostmi však neuspěli a doslovnému znění zákona o poskytování dotací ani vyhovět nemohli, neboť:
 - a) žádosti na školní rok 2018/2019 sice podali do 31. 1. 2018, ovšem zřizovatelem v té době byla stále ještě církevní právnická osoba, byť spolužadatelem byl již zapsaný spolek Sion, který se od 1. 1. 2019 stal novým zřizovatelem školy;
 - b) žádost do 30 dnů od doručení rozhodnutí o zápisu do školského rejstříku žalobci podat nemohli, neboť Mateřská škola Sion je ve školském rejstříku zapsána od 1. 9. 2006 a Střední škola Sion High School od 1. 9. 2012, od té doby činnost školy nepřetržitě vykonávají. Nejsou tedy novými školami. V souvislosti se změnou zřizovatele u nich nedošlo k zápisu do školského rejstříku, ale pouze k provedení změny.
7. Ve vztahu k žádostem o poskytnutí zvýšené dotace na školní rok 2019/2020 žalobci nesouhlasí s hodnocením podmínek stanovených v § 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací ze strany žalovaného. Připustili, že nedostávají dotaci [ve smyslu § 5 odst. 3 písm. a) uvedeného zákona], což se ale snaží zvrátit touto žalobou. K požadavku na doložení výsledků hodnocení České školní inspekce žalobci namítli, že v průběhu jejich fungování už u nich proběhlo mnoho šetření České školní inspekce. Novou zprávu však nemohou na další školní rok dodat, protože v tom předchozím působili ještě v režimu církevních škol. Žalobci považují za absurdní, že v minulých letech u nich probíhaly pravidelné kontroly České školní inspekce, jejichž výsledky nyní dle žalovaného nelze použít.
8. Žalobci připomněli, že poskytování vzdělání podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále jen „školský zákon“), je veřejnou službou, tedy činností vykonávanou ve veřejném zájmu. Žalovaný proto požadoval při změně zřizovatele žalobců doložení smlouvy, podle níž bude tyto závazky plnit i nový zřizovatel. Neposkytnutím finančních prostředků ze státního rozpočtu, na které mají školy zapsané ve školském rejstříku nárok, se ale žalobci dostávají do situace, kdy nemohou veřejnou službu řádně plnit, přestože se k tomu zavázali. V této souvislosti odkázali na § 142 odst. 2 školského zákona.
9. Dále žalobci namítli, že nová soukromá škola může na začátku své existence zvolit takový počet žáků, který je schopna zvládnout, ovšem již existující škola počet žáků v průběhu vzdělávání redukovat nemůže. Proto by na školy po změně zřizovatele nemělo být nazíráno jako na nové.

10. Žalobci se tedy ne vlastní vinou ocitli v určitém legislativním vakuu. Změnou zřizovatele z registrované církve na zapsaný spolek se dostali do jiného systému poskytování dotací školám. Zatímco dotace poskytované církevním školám jsou administrovány přímo ministerstvem, a to v cyklu kalendářních let, dotace poskytované soukromým školám jsou administrovány příslušnými krajskými úřady a jsou poskytovány v cyklu školních roků.
11. Při změně zřizovatele navíc žalobci postupovali na základě pokynů žalovaného, který jim doporučil provést změnu zřizovatele ke konci kalendářního roku a následně tento postup svým rozhodnutím odsouhlasil. Žalobcům tak vzniklo legitimní očekávání ve správnost daného postupu a byli v dobré víře, že práva na poskytování dotací jim zůstanou zachována i po této přeměně. Žalobci vycházeli ze zásady presumpce správnosti správního aktu, domnívali se, že postup změny zřizovatele, jehož harmonogram jim doporučil a následně schválil žalovaný, je jediný správný a jakožto takový ob stojí i v dalších řízeních před orgány státní správy (a to včetně řízení o žádosti o dotace). Žalovaný se k této skutečnosti v napadeném rozhodnutí nijak nevyjádřil.
12. V doplňených žalob ze dne 27. 9. 2019 žalobci poukázali na výklad k podmínkám poskytování dotací soukromým školám přístupný na internetových stránkách žalovaného (www.msmt.cz/dokumenty/poskytovani-dotaci-soukromym-skolam-a-skolskym-zarizenim). Pod body 9. a 18. se v daném výkladu uvádí k podmínkám poskytnutí zvýšené dotace, že od právnických osob vykonávajících pouze činnost těch školských zařízení, která poskytují pouze služby (nikoliv vzdělání a výchovu), není možné vyžadovat splnění podmínky týkající se alespoň průměrných posledních výsledků hodnocení České školní inspekce [ve smyslu § 5 odst. 3 písm. b) zákona o poskytování dotací soukromým školám]. „*V opačném případě by byl těmto právnickým osobám upřen nárok na poskytnutí zvýšené dotace, neboť by její poskytnutí bylo vázáno na nesplnitelnou*“.
13. Ačkoliv se v jejich věcech jedná o skutkově odlišné případy, žalobci jsou přesvědčeni, že výše citované stanovisko žalovaného na ně dopadá – v jejich případech se také jedná o „nesplnitelnou podmínku“. Žalobci nemohli vyhovět znění zákona, neboť podání žádosti o poskytnutí dotace zákon umožňuje pouze na příští školní rok (§ 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám). Žalobci však mohli požádat o dotaci teprve po provedení změny zřizovatele (před tím byly jejich žádosti zamítnuty), tedy až v lednu 2019, tj. v průběhu školního roku. Vzhledem k provedení změny zřizovatele tak žalobci i při vynaložení veškeré možné péče nemohli podmínkám zákona vyhovět.
14. Uvedený právní výklad dle žalobců podporuje také jejich stanovisko ve věci žádosti na zvýšení dotace. Žalovaný odmítá předkládaná hodnocení České školní inspekce za předchozí roky a na žalobce nahlíží jako na nové školy. Pro tento postoj však žalovaný nemá oporu v zákoně. Provedením změny zřizovatele nedošlo ke změně samotných školských právnických osob.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného k žalobám

15. Žalovaný poukázal na skutečnost, že žádost o poskytnutí dotace a zvýšení dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám se podává na příští školní rok, a to ve lhůtě stanovené v § 2 odst. 1 písm. a) nebo b) uvedeného zákona. Žádost o poskytnutí dotace na školní rok 2018/2019 by tedy musela být doručena krajskému úřadu nejpozději do 31. 1. 2018 [dle písm. a)], případně do 30 dnů od doručení rozhodnutí o zápisu do

školského rejstříku, i v tomto případě však nejpozději do 31. 8. 2018 [dle písm. b)]. Žalobci ale doručili první a druhé žádosti až v průběhu ledna 2019, tedy značně opožděně.

16. Podle § 1 odst. 1 zákona o poskytování dotací se dotace (a její zvýšení) poskytuje zde vyjmenovanému výčtu osob. Žalobci do tohoto výčtu spadají teprve od 1. 1. 2019, kdy se jejich zřizovatelem stal Sion, z.s., což ale neznamená, že mohli žádat o dotaci a její zvýšení na zbývajících částech tehdy probíhajícího školního roku 2018/2019, navíc v mimořádném termínu. Zákon o poskytování dotací soukromým školám nic takového nepřipouští.
17. Pokud jde o třetí žádosti žalobců (žádosti o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020), žalovaný odkázal na § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám. Podle citovaného ustanovení je podmínkou pro zvýšení dotace skutečnost, že žadatel dostává dotaci na školní rok probíhající v době podání žádosti. Dalším nezbytným předpokladem je také skutečnost, že bude pobírat dotaci na příští školní rok, jelikož se zvýšená dotace počítá právě z této dotace. Uvedený právní názor žalovaný vyslovil v celé řadě případů. V projednávané věci by tato podmínka byla naplněna, kdyby žalobci dostávali dotaci dle zákona o poskytování dotací soukromým školám ve školním roce 2018/2019 i ve školním roce 2019/2020. Jelikož dotace na školní rok 2018/2019 žalobcům přiznána nebyla, nemají nárok ani na poskytnutí zvýšené dotace ve školním roce 2019/2020.
18. Zamítavá rozhodnutí o třetích žádostech dle žalovaného spočívá na nenaplnění předpokladu stanoveného v § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám, nikoliv na nedoložení výsledků hodnocení České školní inspekce, ani na době zařazení školy a školského zařízení žalobce do sítě škol a školských zařízení [tj. na důvodech podle § 5 odst. 3 písm. b) nebo § 5 odst. 4 uvedeného zákona]. Argumentace žalobců týkající se těchto důvodů je tedy vedlejší. K právnímu výkladu, na nějž žalobci poukázali v doplnění žalob, nicméně žalovaný uvedl, že jej lze skutečně dohledat na internetových stránkách ministerstva. Zveřejněn byl v roce 2006 a není právně závazný. Především se však netýká § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám, ale jiných ustanovení tohoto zákona.
19. Žalovaný přisvědčil žalobcům v tom, že v důsledku změny jejich zřizovatele se změnila podmínky pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na jejich činnost. Žalovaný však „důrazně odmítá“, že by mohl v žalobcích jakkoliv vzbudit legitimní očekávání, že krajský úřad s nimi uzavře smlouvy o poskytnutí a zvýšení dotace. Pravidla, za kterých mohou být dotace ze státního rozpočtu poskytnuty právnické osobě vykonávající činnost soukromé školy nebo školského zařízení, stanoví závazně zákon o poskytování dotací soukromým školám. Školský zákon sice v § 142 odst. 2 stanoví, že školy a školská zařízení mají nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu, zároveň však dle § 160 odst. 4 téhož zákona platí, že finanční prostředky ze státního rozpočtu se poskytují v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem, kterým je právě zákon o poskytování dotací soukromým školám. Žalovaný zároveň podotkl, že žalobci mohou využívat dalších finančních zdrojů, zejména z vlastních příjmů, z prostředků zřizovatele, popřípadě jiných osob.

IV. Ústní jednání

20. Během jednání, které se uskutečnilo dne 13. 11. 2019, zástupce žalobců předně srovnal částky dotací, které byly žalobcům poskytnuty v roce 2018 a v roce 2019 – aby demonstroval, o jak významné částky se pro žalobce v těchto věcech jedná. Následně jednatel zřizovatele žalobců (Sion, z.s.) popsal proces změny zřizovatele, ke kterému došlo v posuzovaném případě. Zdůraznil, že žalovaný je v rámci tohoto procesu vybízel, aby jej dokončili do 31. 12., neboť církevním školám jsou poskytovány finance vždy na kalendářní rok. Žalobci proto předpokládali, že pokud takto budou postupovat, zůstane jim zachováno financování v dosavadní výši. Teprve následně se ukázalo, že existuje „díra v zákoně“, která zachování kontinuity financování znemožňuje. O této „díře“ patrně původně netušili ani pracovníci žalovaného, s nimiž proces změny zřizovatele projednávali.
21. Pověřený pracovník žalovaného shrnul obsah napadených rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Zdůraznil, že soukromé školy mají možnost financovat svou činnost rovněž z vlastních zdrojů (např. ze školného), nemusí se spoléhat pouze na dotace z veřejných zdrojů.
22. Krajský soud konstatoval podstatný obsah listiny přiložené k doplněním žalob – výkladu k podmínkám poskytování dotací soukromým školám staženým z internetových stránek žalovaného.
23. K dotazu soudu, v čem spatřuje zákonný podklad pro přiznání požadovaných dotací, jestliže sám připouští existenci určitého „legislativního vakua“ v dané oblasti, zástupce žalobců poukázal na § 142 odst. 2 školského zákona. Zde stanovené právo škol zapsaných do rejstříku škol a školských zařízení na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku považuje za „nadřazené“ úpravě v zákoně o poskytování dotací soukromým školám. Sám žalovaný proto také původně počítal s tím, že žalobcům bude kontinuita financování zajištěna. Nakonec však žalovaný dospěl k závěru, že nemůže jednat „mimo zákon“, a tak žalobce odkázal s jejich nárokem na soud. Žalobci si byli vědomi existence podmínek stanovených v zákoně o poskytování dotací soukromým školám, tyto ale nemohli splnit, protože nemohli být zároveň soukromými i církevními školami. Dále uvedl, že žalobci nyní financují svůj chod za pomoci půjček. Řešit propad ve financování zvýšením školného nebylo možné, neboť školné by se tím dostalo na úroveň, kterou mimo Prahu není reálné po rodičích žáků požadovat.
24. Pověřený pracovník žalovaného k dotazu soudu připustil, že zákon o poskytování dotací soukromým školám nepočítá se situací, kdy dochází ke změně z církevní na soukromou školu. Kontinuitu financování tedy v takovém případě žádným způsobem zachovat nelze. Správní orgány však za těchto okolností nemohly požadované dotace poskytnout.

V. Posouzení věci krajským soudem

25. Dříve než přistoupil k posouzení důvodnosti žalob, zabýval se krajský soud tím, zda jsou podané žaloby přípustné. Žalobci totiž napadli výše specifikovaná rozhodnutí žalovaného žalobami podle § 65 a násl. s. ř. s. Dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám jsou ale poskytovány na základě veřejnoprávní smlouvy dle § 17 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících (dále jen „rozpočtová pravidla“), nikoli na základě rozhodnutí dle § 14 a násl. rozpočtových pravidel. Z této skutečnosti pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne

25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 – 43, dovedl, že ochranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) předmětné dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s. Nabízí se tak otázka, zda by krajský soud neměl prohlásit napadená rozhodnutí žalovaného za nicotná (jak Nejvyšší správní soud učinil ve vztahu k rozhodnutí žalovaného, které bylo předmětem soudního přezkumu v jím posuzované věci) a podané žaloby odmítnout, případně vyzvat žalobce, ať je překvalifikují na žaloby proti nezákonnému zásahu. Krajský soud však považoval takový postup za neúčelný.
26. Předně, ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Afs 245/2016 byla žádost o zvýšení dotace podaná Mateřskou školou U Potůčku, s. r. o., vyřízena tím způsobem, že správní orgán prvního stupně (Krajský úřad Libereckého kraje) uvedené žadatele přípisem sdělil, že jí zvýšení dotace nebude možné poskytnout, neboť žádost nepředložila v zákonném termínu. Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci při následném soudním přezkumu považoval toto sdělení za rozhodnutí, oproti tomu Nejvyšší správní soud jej posoudil jako úkon, který nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V nyní posuzovaných věcech však krajský úřad vedl o žádostech podaných žalobci standardní správní řízení ukončená rozhodnutími, která mají všechny náležitosti rozhodnutí podle § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) – obsahují výrokovou část, odůvodnění a poučení o možnosti podání opravného prostředku, odvolání k žalovanému, což žalobci také učinili. Žalovaný o podaných odvolání také vydal řádná správní rozhodnutí.
27. Zákon o poskytování dotací soukromým školám stanoví v § 3 odst. 3 bez bližší specifikace, že krajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy. Podle názoru krajského soudu tedy zákonná úprava nevylučuje, aby krajský úřad vedl o žádosti o poskytnutí (zvýšení) dotace podané podle předmětného zákona správní řízení a o případném neúspěchu podané žádosti informoval žadatele formou správního rozhodnutí. Naopak taková forma informování žadatele je pro něj příznivější, neboť mu poskytuje vyšší procesní standard ochrany jeho práv než v případě, kdy se o neuzavření smlouvy dozví pouhým sdělením. Proti rozhodnutí, které musí být řádně odůvodněno, lze podat odvolání, proti případnému negativnímu rozhodnutí správního orgánu druhého stupně lze podat žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s. Naopak proti sdělení, na jehož obsah zákon neklade žádné požadavky, by se neúspěšný žadatel musel bránit přímo podáním žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Obdobně viz také stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 12. 5. 2014, sp. zn. 6329/2012/VOP/JHO. Jestliže krajské úřady postupují tím způsobem, že o žádostech o poskytnutí (zvýšení) předmětné dotace vedou správní řízení (a v praxi se tak nyní běžně děje), pak krajský soud nevidí žádný rozumný důvod jim v tom bránit.
28. Ostatně i Nejvyšší správní soud již v jiných případech v řízeních vedených podle § 65 a násl. s. ř. s. věcně přezkoumal rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace podané podle zákona o poskytování dotací soukromým školám, aniž by je považoval za nicotná (viz např. rozsudek ze dne 7. 12. 2017, č. j. 10 Afs 270/2017 – 48).
29. Následně se krajský soud zabýval meritem věci, přičemž shledal, že žaloby jsou důvodné.
30. Ve vztahu k prvním a druhým žádostem žalobců (žádosti o poskytnutí dotace na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 a žádosti o zvýšení dotace na totéž období) správní orgány argumentovaly tím, že žádosti byly podány opožděně.

31. Podle § 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám „[ž]ádost o poskytnutí dotace na příští školní rok předkládá právnická osoba krajskému úřadu
- a) do 31. ledna, nebo
 - b) do 30 dnů od doručení rozhodnutí o zápisu do školského rejstříku.“
32. Žalobci podali uvedené žádosti v průběhu ledna 2019, tj. zjevně po uplynutí lhůty stanovené v § 2 odst. 1 cit. zákona. Aby dostáli této lhůtě, museli by své žádosti podat buď do 31. 1. 2018 [lhůta dle § 2 odst. 1 písm. a)], případně do 30 dnů od doručení rozhodnutí o zápisu do školského rejstříku, ale i v tomto případě před začátkem školního roku 2018/2019, tj. do 31. 8. 2018 [lhůta dle § 2 odst. 1 písm. b)].
33. Pokud jde o třetí žádosti žalobců (žádosti o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020), krajský úřad konstatoval, že žalobci nesplňují podmínky stanovené v § 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Konkrétně žalobcům vytkl, že nedostávají dotaci podle § 4 uvedeného zákona a že nedoložili poslední protokol o kontrole Českou školní inspekci bez zjištěných závažných porušení platných právních předpisů ani poslední výsledky hodnocení České školní inspekce alespoň průměrné či vyjádření, že dosahují výsledků hodnocení požadovaných zákonem [podle krajského úřadu tedy žalobci nesplnili požadavky stanovené v § 5 odst. 3 písm. a) a b) cit. zákona]. Žalovaný v napadených rozhodnutích aprobeoval zamítavé výroky krajského úřadu, neboť shledal, že žalobci nesplňují podmínku stanovenou v § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám. Krajský soud proto bude v nynějším řízení hodnotit toliko splnění této podmínky.
34. Podle § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám se dotace „zvýší podle odst. 2, pokud právnická osoba dostává dotace podle § 4“. Z uvedeného ustanovení plyne, že podmínkou pro zvýšení dotace je skutečnost, že žadatel již dostává dotaci na školní rok probíhající v době podání žádosti, tj. na školní rok předcházející školnímu roku, na nějž zvýšenou dotaci požaduje. Jelikož žalobcům nebyla přiznána dotace na školní rok 2018/2019, nemají – dle tohoto ustanovení – nárok ani na poskytnutí zvýšené dotace ve školním roce 2019/2020.
35. Krajský soud tedy souhlasí s žalovaným, že žalobci nesplnili podmínky pro poskytnutí dotací, o které žádali, stanovené v zákoně o poskytování dotací soukromým školám. Zároveň platí, že bez dalšího, toliko za pomoci standardních výkladových metod (metoda jazykového výkladu, metoda logického výkladu, metoda systematického výkladu atd.), nelze z příslušných právních předpisů dovodit, že by žalobcům měly být poskytnuty předmětné dotace. Opačný závěr nelze dovozovat ani z § 142 odst. 2 školského zákona, podle nějž „[ú]činností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku za podmínek stanovených tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu.“ Byť lze dotace poskytované školám považovat za nárokové dotace, nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku není v citovaném ustanovení formulován jako nárok automatický, ale je vázán na splnění podmínek stanovených školským zákonem, potažmo také (v souladu s § 162 odst. 5 školského zákona) podmínek stanovených v zákoně o poskytování dotací soukromým školám (srov. Katzová, P. *Školský zákon. Komentář*. 2009, Wolters Kluwer, komentář k § 142).

36. K poukazu žalobců na výklad žalovaného k podmínkám poskytování dotací soukromým školám krajský soud konstatuje, že se jedná pouze o nezávazný výklad, navíc žalobci se dovolávají pasáže z daného výkladu, která na nyní posuzované věci přímo nedopadá. Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobců, podle níž jim vzniklo legitimní očekávání, že předmětné dotace obdrží, v důsledku pokynů, které jim žalovaný adresoval při procesu změny jejich zřizovatele. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 – 38, se příjemce dotace může úspěšně dovolat zásady legitimního očekávání při splnění dvou podmínek: 1) příslušný orgán mu poskytl konkrétní ujištění, která u něj mohla vzbudit legitimní očekávání; 2) tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy, resp. postup podle těchto ujištění nepředstavuje „zjevné porušení platné právní úpravy“. V nyní posuzovaném případě žalobci neprokázali, že by jim poskytovatel předmětné dotace poskytl konkrétní ujištění, která by u nich mohla vzbudit legitimní očekávání, v souladu s požadavky uvedenými v citované judikatuře.
37. Přese všechno, co uvedl doposud, dospěl krajský soud k závěru, že je namístě vyhovět posuzovaným žalobám, a to z následujících důvodů.
38. Žalobci se v důsledku změny zřizovatele z registrované církve na zapsaný spolek, k níž u nich došlo na přelomu let 2018 a 2019, ocitli ve velmi specifické situaci. Zatímco dotace poskytované církevním školám jsou administrovány v cyklu kalendářních let, dotace poskytované soukromým školám jsou administrovány v cyklu školních roků. Tento nesoulad mezi systémem financování církevních škol a soukromých škol je příčinou jejich potíží, neboť právní předpisy upravující poskytování dotací školám nijak nepamatují na to, že může dojít ke změně školy z církevní na soukromou. Neobsahují tedy žádnou úpravu, která by zajistila kontinuitu financování školy z veřejných zdrojů v takovém případě.
39. V nyní posuzovaném případě to konkrétně znamená, že žalobci se stali způsobilými příjemci dotací podle zákona o poskytování dotací soukromým školám až k 1. 1. 2019, teprve od tohoto dne tedy mohli žádat o poskytnutí dotací dle uvedeného zákona. Lhůta pro podání žádosti o poskytnutí dotace na školní rok 2018/2019 stanovená v § 2 odst. 1 cit. zákona však v tuto dobu už dávno uplynula. Pokud by žalobci chtěli tuto lhůtu dodržet, museli by změnit svou formu z církevní na soukromou školu nejpozději do konce ledna 2018 [v úvahu by v jejich případě patrně přicházela toliko lhůta dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám]. Na dotace poskytované soukromým školám pro školní rok 2017/2018 by již ale stejně nedosáhli a zároveň by se tím připravili o dotace poskytované církevním školám na téměř celý kalendářní rok 2018. Kontinuitu financování z veřejných zdrojů tedy v daném případě nebylo možné žádným způsobem zachovat.
40. Žalobci právě popsanou skutečnost nazývají poněkud neobratně „legislativním vakuem“, či „dírou v zákoně“, právní teorie pro tyto situace používá spíše pojem mezera v zákoně. Zbývá tedy posoudit, zda se skutečně jedná o tzv. mezeru v zákoně a zda je potřeba tuto mezeru uzavřít cestou dotváření práva ze strany soudu (k pojmu mezera v zákoně a k přípustnosti dotváření práva soudem viz např. Melzer, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2011, C. H. Beck, 2. vydání, str. 212 a násl.). Jak uvádí Melzer ve zmiňovaném díle: „Mezerou rozumíme nějakou neúplnost, nedostatek něčeho. K tomuto (faktickému) zjištění však ještě přistupuje hodnotový soud, totiž soud, že to, co zde není, zde vlastně být má. Mezerou v zákoně pak obecně rozumíme protiplatnovou neúplnost

zákona, resp. zákonodárství. Pro daný problém tedy chybí z jazykového hlediska aplikovatelný předpis, který by však musel existovat, kdyby byl zákonodárce důsledný vzhledem k plánu zákonodárství, vzhledem k tomu, co právní řád ve své celistvosti vyžaduje. Tento plán zákonodárství přitom vyplývá zejména z již existujících hodnotových rozhodnutí a z hierarchické výstavby právního řádu“ (str. 223).

41. Žalovaný připouští, že právní předpisy nedostatečně upravují situaci, kdy dochází ke změně formy školy z církevní na soukromou, a že kontinuitu financování příslušné školy z veřejných zdrojů v takovém případě nelze zachovat. Tuto „tvrdość zákona“ ale dle žalovaného mohou žalobci řešit pouze tím způsobem, že si dočasně zajistí financování z jiných zdrojů. S tímto hodnocením krajský soud nesouhlasí. Dospěl totiž k závěru, že výše popsanou situaci lze hodnotit jako existenci mezery v zákoně a že je potřeba přistoupit k jejímu uzavření za pomoci objektivně teleologických argumentů (viz Melzer, op. cit., str. 229).
42. Jak již krajský soud konstatoval výše, dotace poskytované školám (a to i školám soukromým) jsou dotacemi nárokovými, byť je jejich poskytování vázáno na splnění určitých zákonem stanovených podmínek. Systém financování soukromých škol v ČR je totiž založen na tom, že i tyto školy poskytují určitou veřejnou službu (z čehož jim také plyne celá řada povinností, jak žalobci správně upozorňují). Dle důvodové zprávy k zákonu o poskytování dotací soukromým školám je totiž vzdělání „*služba, kterou poskytuje stát občanovi v základním rozsahu stanoveném ústavou. Náklady s tím spojené hradí stát z prostředků státního rozpočtu. Zařazením soukromých škol do sítě škol vzniká nárok na dotaci ze státního rozpočtu pro žáky studující v těchto školách. Je nutno zdůraznit, že dotace je stanovena normativem na žáka, stát ji tedy poskytuje dítěti, resp. žáku v určitém učebním nebo studijním oboru a její výše by neměla být tudíž omezována. Předkladatelé návrhu zákona chtějí touto formou změnit dosavadní právní stav, který umožňuje řadu nesprávných a diskriminačních opatření vůči žákům soukromých škol.*

Předkládaný návrh zákona je založen na těchto principech:

- a) předmětem státního příspěvku je žák, nikoliv škola;*
- b) stát může přidělovat dotace prostřednictvím vzdělávacího zařízení nebo přímo vzdělávanému subjektu za předem jasně definovaných podmínek, které nebudou diskriminační ani vůči žádnému žákovi nebo skupině žáků, ani vůči žádnému zřizovateli;*
- c) státní příspěvek se poskytuje na žáky, kteří se připravují na vzdělávacích programech, kterými poprvé dosahují vyššího vzdělávacího stupně (vyučení, maturita, absolutorium na VOŠ) a v oboru vzdělávání schváleném MŠMT a zařazeném do seznamu schválených oborů doložkou MŠMT;*
- d) státní příspěvek pro žáka státní i nestátní školy je stejný.*

Navržená zákonná norma o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením vytváří podmínky pro zrovnoprávnění vzdělávání ve školách bez rozdílu zřizovatele. Zároveň umožňuje snižovat nebo úplně odstranit školné ve školách poskytující vzdělávací standard a vyžadovat školné pouze za prokázané nadstandardní podmínky vzdělávání. Z pohledu trhu vzdělávacích služeb umožňuje předložený návrh zákona volnou soutěž mezi jednotlivými subjekty poskytující vzdělání.“

43. Kdyby byl zákonodárce důsledný vzhledem k takto vyjádřenému "plánu zákonodárství", musela by existovat i právní úprava, která by zamezila tomu, že se určitá škola dostane do

situace, do níž se dostali žalobci. Tedy že na určité období zcela přijde o dotace z veřejných zdrojů (a na další období nemůže žádat o poskytnutí zvýšené dotace), a to jen z toho důvodu, že prošla transformací z církevní na soukromou školu. Pro takové znevýhodnění příslušné školy (a potažmo jejích žáků) oproti ostatním školám nelze nalézt žádný rozumný důvod a je tedy v rozporu s principem bezrozpornosti právního řádu. Obecně jistě platí, že je racionální stanovit lhůtu, v níž jsou soukromé školy povinny podat žádost o poskytnutí dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám. Pro zvláštní případy, v nichž škola nemůže tuto lhůtu objektivně a z legitimních důvodů splnit, by však měl zákon pamatovat speciální úpravou, která by umožnila dané škole podat žádost ve zvláštní lhůtě a případně žádat pouze o dotaci na poměrnou část školního roku. V absenci takové úpravy krajský soud spatřuje protiplánovou neúplnost zákona.

44. K uzavření mezery v zákoně lze použít analogie zákona, analogie práva, anebo teleologické redukce, případně kombinace více z uvedených metod (viz Melzer, op. cit., str. 243 a násl.). V nyní posuzovaném případě je namístě použít právě kombinaci teleologické redukce a analogie zákona. Při posuzování prvních a druhých žádostí podaných žalobci se tedy (v důsledku užití teleologické redukce) neaplikuje lhůta stanovená v § 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Jinak řečeno, tyto žádosti nelze posoudit jako opožděné a při splnění dalších zákonných podmínek by žalobcům měly být přiznány předmětné dotace. Správní orgány zároveň v takovém případě budou muset (za využití analogie zákona) rozhodnout o poskytnutí dotací na poměrnou část školního roku 2018/2019. Za tím účelem budou muset nalézt vhodnou právní úpravu (případně i v jiných právních předpisech), jejíž přiměřenou aplikací v nyní posuzovaných věcech bude možné dosáhnout tohoto cíle. Ve vztahu k třetím žádostem podaným žalobci krajský soud konstatuje, že pokud správní orgány vyhoví jejich prvním žádostem, bude podmínka stanovená v § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám splněna. Při splnění dalších zákonných podmínek pak bude namístě vyhovět i těmto (třetím) žádostem.

VI. Závěr a náklady řízení

45. Krajský soud z výše uvedených důvodů zrušil napadená rozhodnutí žalovaného a věci vrátil žalovanému k dalším řízením. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalších řízeních vázán (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
46. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli ve věcech úspěšní, krajský soud jim proto přiznal náhradu nákladů řízení, a to konkrétně:
- náhradu za soudní poplatky zaplacené za podané žaloby ve výši 2 x 3 000 Kč;
 - náhradu nákladů právní služby poskytnuté zástupcem žalobců za 4 úkony po 3 100 Kč (2 x převzetí a příprava zastoupení, 2 x podání žaloby) a za 2 úkony po 2 480 Kč (účast na společném jednání před soudem), včetně paušální náhrady hotových výdajů 6 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] – celkem 19 160 Kč; krajský soud nepřiznal žalobcům náhradu nákladů za doplnění žalob, nic totiž nebránilo tomu, aby argumentace obsažená v těchto podáních byla uvedena již v samotných žalobách, nejedná se tedy o účelně vynaložený náklad;

- protože zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající dani, kterou je zástupce povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (tj. o 4 023,60 Kč).
47. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobcům náklady řízení ve výši 29 183,60 Kč, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce.

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, 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.

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.

Hradec Králové 19. listopadu 2019

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu