



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci žalobce: **Mateřská škola KIDS Company Praha, s.r.o.**, se sídlem Praha 10, Hradešinská 1931/58, IČO: 27378942, zast. Rainerem Frankem, advokátem se sídlem Praha 5, Holečkova 105/6, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 529/5, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 5. 2016, č. j.: MSMT-10758/2016-8

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 2. 2016, č. j. MHMP 218175/2016, kterým byla zamítnuta žalobcova žádost ze dne 12. 1. 2016 o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na školní rok 2016/2017 pro mateřskou školu a školní jídelnu - výdejnu, a dále rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 9. 2. 2016, č. j. MHMP 218185/2016 o zamítnutí žalobcovy žádosti o uzavření smlouvy o zvýšení dotace na školní rok 2016/2017 pro mateřskou školu a školní jídelnu – výdejnu.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný mj. konstatoval, že dne 12. 1. 2016 byla Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „správní orgán I. stupně“) doručena žádost podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 306/1999 Sb.“), kterou se žalobce domáhal uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na školní rok 2016/2017 na činnosti ve smyslu § 1 odst. 2 uvedeného zákona, a dále žalobcova žádost o uzavření smlouvy o poskytnutí zvýšené dotace na školní rok 2016/2017 na činnosti ve smyslu § 1 odst. 2

uvedeného zákona. Dne 9. 2. 2016 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o dotaci, kterým prvně zmíněnou žádost žalobce zamítl v celém rozsahu, neboť nebyly splněny podmínky § 3 odst. 2 písm. a) a c) zákona č. 306/1999 Sb. Dále vydal téhož dne rozhodnutí, jímž zamítl v celém rozsahu i druhou žádost žalobce, neboť nebyly splněny podmínky § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 306/1999 Sb. Proti oběma rozhodnutím podal žalobce odvolání. Jelikož se jednalo o žádosti, které spolu souvisejí a týkají se týchž účastníků, přičemž povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv anebo oprávněných zájmů účastníků tomu nebránila, spojil žalovaný řízení o odvoláních do společného řízení usnesením ze dne 11. 5. 2016

Žalobce v odvolání namítal, že splnil všechny podmínky pro uzavření smlouvy o poskytnutí zvýšené dotace. Ve vztahu k základní dotaci namítal, že lhůta pro předložení dokumentů uvedených v § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., tedy lhůta do 15. října, je lhůtou procesní. To znamená, že pro dodržení této lhůty postačí, jsou-li nejpozději 15. října příslušného roku příslušné dokumenty předány k poštovní přepravě k doručení správnímu orgánu. Zákon č. 306/1999 Sb., povahu zmíněné lhůty blíže nespecifikuje. Vzhledem k tomu, že smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou, musí být aplikována věta první za středníkem z ust. § 170 správního řádu, což znamená, že na lhůtu je aplikován správní řád. Doručení dokladů podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je totiž součástí postupu při uzavření veřejnoprávní smlouvy, takže jde o podání procesněprávní povahy. Nejedná se o lhůtu hmotněprávní také s ohledem na odbornou literaturu (žalobce v této souvislosti citoval publikaci Knapp, V. et al., Občanské právo hmotné, svazek I., 3. vydání, rok 2002, str. 27) a dále poukázal na to, že u jiných dotačních programů se za rozhodující pro dodržení lhůty pokládá razítko podací pošty. Správní orgán I. stupně podle něj považoval lhůtu za hmotněprávní kvůli metodickému doporučení žalovaného, ačkoliv toto doporučení není právně závazné a je nesprávné.

Žalovaný v rámci vypořádání odvolacích námitek nejprve citoval § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., a poté konstatoval, že k povaze lhůt se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 - 58. Lhůta pro předložení dokumentů podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je dle názoru žalovaného lhůtou hmotněprávní. Předmětné ustanovení ukládá hmotněprávní povinnost předložit do 15. října příslušného roku správnímu orgánu vymezené dokumenty. Rozhodně se nejedná o povinnost procesněprávní a nejde o procesněprávní lhůtu. Zákon č. 306/1999 Sb., je předpisem hmotněprávním, neboť neupravuje žádné procesní postupy v rámci konkrétního řízení, ale práva a povinnosti určitých subjektů v souvislosti s poskytováním dotací soukromým školám, školkám a školským zařízení. Stejný právní názor deklaroval žalovaný již v předchozích rozhodnutích (např. v rozhodnutí ze dne 23. 10. 2015, č. j. MSMT-21570/2015-5). Skutečnost, že správní orgán I. stupně označil předložení dokladů za „faktický úkon“, není pro rozhodnutí ve věci podstatné; důležité je, že správně vyhodnotil předložení dokladů k určitému datu jako hmotněprávní podmínku pro získání dotace. Na věci nic nemění, že smlouvy uzavírané podle zákona č. 306/1999 Sb., jsou smlouvami veřejnoprávními. Pro věc též není dále podstatné, zda se razítko podací pošty považuje za rozhodující u jiných dotačních programů než u dotací poskytovaných podle zákona č. 306/1999 Sb.

K žalobcově námitce odkazující na odbornou literaturu žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně uvedl v odůvodnění rozhodnutí dostatečnou právně i věcně správnou argumentaci. Veškeré jeho úvahy byly dostatečně zdůvodněny ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, pouze nad rámec vlastního odůvodnění uvedl, že jednal v dané věci v souladu s metodickým doporučením žalovaného.

Skutečnost, že v důsledku neposkytnutí dotace hrozí žalobci insolvence, dle žalovaného nebylo možno zohlednit. Je na účastníkovi řízení, aby splnil svou povinnost a předložil v zákonné lhůtě správnímu orgánu všechny dokumenty. Lze předpokládat, že účastník řízení, který je na poskytnutí dotace finančně závislý, si bude řádné splnění všech svých zákonných povinností dostatečně hlídat. Navíc je již ustálenou praxí, že lhůta podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je lhůtou hmotněprávní.

Žalobce tedy nesplnil podmínky § 3 odst. 2 písm. a) a c) zákona č. 306/1999 Sb., neboť správnímu orgánu I. stupně nepředložil v zákonné lhůtě vyúčtování dotace a rozbor hospodaření s dotací poskytnutou podle tohoto zákona.

Podle § 5 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb., může být dotace zvýšena, pokud žadatel dostává dotaci podle § 4 téhož zákona, čímž se míní, že má uzavřenou smlouvu o poskytnutí dotace na školní rok bezprostředně předcházející školnímu roku, na nějž zvýšení dotace požaduje, tj. v tomto případě na školní rok 2015/2016. Dalším nezbytným předpokladem je také skutečnost, že bude pobírat základní dotaci na školní rok 2016/2017, jelikož se zvýšená dotace počítá právě ze základní dotace na daný rok. Jelikož žalobci nebylo přiznáno právo na základní dotaci na školní rok, na který požaduje zvýšenou dotaci, nesplňoval podmínku uvedenou v § 5 odst. 3 písm. a) zákona č. 306/1999 Sb., která je nezbytným předpokladem pro uzavření smlouvy o poskytnutí zvýšené dotace.

V žalobě proti napadenému rozhodnutí brojí žalobce proti závěru žalovaného o hmotněprávním charakteru lhůty pro předložení dokumentů zakotvené v § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb. Zastává totiž opačný názor, že se jedná o lhůtu procesní, přičemž poukazuje na to, že dotace se poskytuje na základě § 1 zákona č. 306/1999 Sb., formou uzavření veřejnoprávní smlouvy v souladu s § 159 správního řádu. Součástí řízení o uzavření veřejnoprávní smlouvy je podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., předložení vyúčtování dotace a rozbor hospodaření s dotací za předchozí školní rok do 15. října příslušného roku. Žalobce tyto dokumenty předal dne 15. 10. 2015 k poštovní přepravě k doručení správnímu orgánu I. stupně, jemuž byla zásilka doručena dne 19. 10. 2015.

Žalobce namítl, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí omezil na prosté konstatování, že jde o lhůtu hmotněprávní, aniž by odůvodnil, proč tomu tak je. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tak není dostatečné, protože nesměřuje k samotné podstatě věci, a je tudíž nepřezkoumatelné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. Zákon č. 306/1999 Sb., sám uvedenou lhůtu blíže nespecifikuje. Dotace se poskytuje na základě veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace uzavřené mezi žadatelem a příslušným krajským úřadem. Jde tedy o veřejnoprávní smlouvu, kterou upravuje správní řád. Její uzavírání je proces upravený pátou částí správního řádu. Žalobce v této souvislosti citoval § 170 správního řádu s tím, že mimo jiné se tedy použijí pravidla pro počítání času obsažená v § 40 odst. 1 písm. d/ správního řádu. Zde je stanoveno, že je lhůta zachována, je-li posledního dne lhůty podána poštovní zásilka adresovaná příslušnému správnímu orgánu, která obsahuje podání, držiteli poštovní licence. S tímto argumentem subsidiární aplikace obecných ustanovení správního řádu se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal.

Dle mínění žalobce povaha předmětné lhůty z ničeho jednoznačně nevyplyvá. Není jasné, kde žalovaný bere jistotu, že se jedná o hmotněprávní povinnost, když se jedná o předložení podkladů vůči orgánu veřejné moci, které je předpokladem uzavření veřejnoprávní smlouvy, tedy v podstatě vydání individuálního správního aktu. Jednoznačně se tedy jedná o úkon učiněný v rámci správního řízení, resp. během procesu uzavírání

veřejnoprávní smlouvy, a jde tedy o povinnost procesní. Obdobnou situací je například předložení důkazu ve správním řízení či jiném řízení, kdy se jedná o lhůtu procesní.

Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že na věci nic nemění, že smlouvy uzavírané podle zákona č. 306/1999 Sb., jsou smlouvami veřejnoprávními. Vzhledem k výše uvedenému to věc mění naprosto zásadně. Navíc opět absentuje jakýkoliv pokus o zdůvodnění tohoto názoru žalovaného. V této souvislosti žalobce opětovně citoval odbornou literaturu (Knapp, V. et al., Občanské právo hmotné, svazek I., 3. vydání, rok 2002, str. 27) a konstatoval, že zde obsažená definice rozdílu mezi hmotným a procesním právem přesně odpovídá úkonu, jakým je předložení vyúčtování a rozboru hospodaření s dotací dle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb.

Dle mínění žalobce je nutné vzít v úvahu, že účelem sporné lhůty je zajistit informovanost rozhodujícího správního orgánu o hospodaření s dotací v předcházejícím školním roce, a to s dostatečným časovým předstihem, než je uzavřena veřejnoprávní smlouva na další školní rok. Ve své podstatě jde tedy o zajištění řádného hospodaření s dotací. Vzhledem k tomu, že k doručení vyúčtování a rozboru hospodaření s dotací v daném případě došlo 19. 10. 2015 a o poskytnutí dotace bylo rozhodnuto v únoru 2016, byl tento účel bezpochyby naplněn. Zamítavé stanovisko žalovaného by bylo pochopitelné, kdyby podklady byly správnímu orgánu I. stupně doručeny s mnohadenním zpožděním, nikoliv pouze se čtyřdenním, které je navíc způsobeno prodlevou v doručování poštovními službami, a které plyne z nejednotného názoru na povahu lhůty k předložení dokumentů. Hledání jakékoliv, byť sebemenší záminky k zamítnutí dotace považuje žalobce za nespravedlivé, přičemž poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 545/99 a uvádí, že i v jeho případě, kdy byl ještě před zahájením samotného řízení činěn úkon vůči orgánu veřejné moci, by se lhůta měla posuzovat jako procesní. Žalobce rovněž poukázal na značný nepoměr údajného porušení povinnosti a sankce, která za něj následuje, odporující zásadě přiměřenosti při správním rozhodování.

Dle žalobce je zákon č. 306/1999 Sb., bezesporu formulován nejasně. Obsahuje jak procení, tak i hmotněprávní lhůty, a rozdíl mezi nimi není v kontextu zákona přesně vymezen. V § 3 odst. 2 je navíc použit vágní termín „předložit“, jehož význam je na rozdíl od termínu „obdržet“, který je v témže odstavci také použit pro stanovení lhůty pro doručení žádosti o dotaci, nejednoznačný. Rozhodně se nejedná o pojmy s totožným významem. Na nejednotnou praxi orgánů moci veřejné dále ukazuje fakt, že u jiných dotačních programů se za rozhodující považuje datum podání poskytovateli poštovních služeb. Výkon veřejné moci je ovládán zásadou *in dubio mitius*, což znamená, že v případě pochybností má být rozhodováno mírněji, ve prospěch účastníka řízení. Žalobce v této souvislosti citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2012, č. j. 2 Afs 26/2012-28 a nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 663/06 a namítl, že napadené rozhodnutí je neslučitelné s principy demokratického právního státu, a tedy i nezákonné. Je výsledkem přepjatého formalismu spočívajícího v interpretaci zákona, která je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

Závěrem žalobce shrnul, že lhůtu dle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je nutno posuzovat jako lhůtu procesní, nikoliv hmotněprávní. Postačilo tedy, že žalobce předal požadované dokumenty dne 15. 10. 2015 k poštovní přepravě, čímž splnil všechny podmínky nutné pro poskytnutí dotace na školní rok 2016/2017, a také pro poskytnutí zvýšení dotace. To, že poslední den lhůty předal požadované podklady k poštovní přepravě, svědčí o jeho úmyslu lhůtu dodržet.

Žalovaný navrhl, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že právnická osoba má za splnění všech podmínek stanovených zákonem č. 306/1999 Sb., právní nárok na uzavření veřejnoprávní smlouvy. V § 3 odst. 2 tohoto zákona je určena doba, v níž musí právnická osoba, která čerpala dotaci v předchozím školním roce, krajskému úřadu předložit zde vymezené dokumenty. V případě, že tak neučiní, nemá možnost domáhat se uzavření veřejnoprávní smlouvy. Hmotné subjektivní právo na poskytnutí dotace pro další školní rok jí v takovém případě nevznikne. Hmotné subjektivní právo na poskytnutí dotace může být realizováno po splnění zákonem č. 306/1999 Sb., stanovených podmínek uzavřením veřejnoprávní smlouvy na základě hmotněprávní dohody smluvních stran (právnické osoby a krajského úřadu). Pravidla stanovená zákonem č. 306/1999 Sb., představují takové hmotněprávní podmínky, při jejichž nesplnění nedojde ke vzniku právního nároku na uzavření veřejnoprávní smlouvy. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že zákon č. 306/1999 Sb., je právním předpisem hmotněprávním, neboť neupravuje procesní postupy v rámci konkrétního řízení, ale práva a povinnosti určitých subjektů v souvislosti s poskytováním dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením. Lhůta podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je lhůtou hmotněprávní, jejíž zmeškání nelze prominout. Podle uvedeného ustanovení musí být zde vymezené dokumenty předloženy krajskému úřadu do 15. října. Žalobce doručil některé z těchto dokumentů správnímu orgánu I. stupně až dne 19. 10. 2015. K tomu žalovaný poznamenal, že v této době neběží žádné správní řízení ani jiné řízení o poskytnutí dotace. S předkládáním vymezených dokumentů není spojen žádný proces, u něhož by bylo možné uvažovat o existenci lhůt jako lhůt procesních. Předložením těchto dokumentů se takové řízení ani neinicuje. Pro aplikaci § 40 správního řádu nebyl v projednávané věci důvod, neboť toto ustanovení upravuje počítání času u lhůt stanovených pro provedení určitého úkonu ve správním řízení.

Žalobci tedy nevzniklo právo na uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, neboť nesplnil včas všechny své hmotněprávní povinnosti vyplývající ze zákona č. 306/1999 Sb. Nejedná se o situaci, kdy by vůči žalobci připadal v úvahu postup „mírnější“. Žalovaný rozhoduje v obdobných případech stejně. Od účinnosti uvedeného zákona (tedy již ode dne 31. 12. 1999) došlo k vytvoření správní praxe, kterou jsou správní orgány vázány. Pro danou věc není dle žalovaného rozhodné, jestli se u jiných dotačních programů považuje za rozhodující datum podání zásilky poskytovateli poštovních služeb, neboť v těchto (jiných) případech se nejedná o dotace podle zákona č. 306/1999 Sb.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na námitkách, které uplatnil v žalobě. Uvedl, že žalovaný v podstatě tvrdí, že předmětná lhůta je hmotněprávní, protože není procesněprávní. Jedná se o prosté konstatování, ve kterém absentuje jakákoliv snaha o právní argumentaci. Žalobce považuje za nedostatečný odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 - 58, který pouze obecně uvádí, že právní teorie rozlišuje hmotněprávní a procesněprávní lhůty, avšak nezabývá se otázkou, na základě jakých kritérií lze určit, zda jde o hmotněprávní či procesněprávní lhůtu.

Žalobce nesouhlasí ani s argumentací žalovaného, že úprava uzavírání veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace dle zákona č. 306/1999 Sb., je hmotněprávní, že v době předkládání dokumentů dle § 3 odst. 2 uvedeného zákona neběží žádné správní ani jiné řízení, a že s předkládáním vymezených dokumentů není spojen proces, který by umožňoval posouzení dané lhůty jako lhůty procesní. Proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace není pouhou analogií kontraktačního procesu mezi soukromoprávními subjekty. Na rozdíl od civilního kontraktačního procesu není výsledek procesu uzavírání veřejnoprávní smlouvy založen na autonomním uvážení smluvních stran. Jde o situaci, kdy

dochází k ingerenci správního orgánu. Jedním z principů právního státu je, že postup orgánu státní správy, jeho meze a pravidla jsou jednoznačně upraveny zákonnou procesní normou. Je tedy třeba usuzovat na to, že chování subjektů v rámci procesu uzavírání veřejnoprávní smlouvy, tedy i předkládání podkladů pro vydání rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace, jsou upraveny normami práva procesního.

K tvrzení žalovaného, že zákon č. 306/1999 Sb., neupravuje procesní postupy v rámci konkrétního řízení, žalobce namítl, že Veřejný ochránce práv k úpravě poskytování dotací soukromým školám a školkám zaujal stanovisko, že uvedený zákon neupravuje rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace ani proces uzavření dohody o poskytnutí dotace komplexně a dostatečně. Je tedy třeba vycházet z jiného, subsidiárně použitelného kodexu upravujícího postup orgánů státní správy. Obecnou subsidiárně použitelnou normou je zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Jelikož ani tento neobsahuje speciální úpravu počítání času a lhůt, je nutné vycházet z obecné úpravy obsažené v části druhé správního řádu. V tomto případě se užije § 40 správního řádu, takže předmětná lhůta byla dodržena předáním dokumentů k poštovní přepravě dne 15. 10. 2015. Žalovaný opomíjí skutečnost, že zákon č. 306/1999 Sb., vznikl dříve než správní řád, který jej jako pozdější právní předpis nepřímou novelizoval prostřednictvím ustanovení § 180. V situaci, kdy zákon č. 306/1999 Sb., neobsahuje pravidla o počítání času, je nutné od účinnosti správního řádu aplikovat § 40 správního řádu. Pro případ, že by soud shledal, že se v předmětné věci nejedná o situaci upravenou v § 180 odst. 1 správního řádu, kdy správní orgán vydává rozhodnutí, je na místě aplikovat § 180 odst. 2 správního řádu, které subsidiárně upravuje postup správních orgánů v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí. Toto ustanovení nepřímou novelizovalo zákon č. 306/1999 Sb., tak, že v otázkách, které nejsou speciálně upraveny, se postupuje dle části čtvrté správního řádu. Jestliže by rozhodování správního orgánu, zda byla lhůta dle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., zachována a zda jsou (za předpokladu dodání dalších dokladů a žádosti o dotaci, resp. žádosti o zvýšenou dotaci) splněny podmínky pro kladné vyřízení žádosti o poskytnutí dotace uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace, nebylo dle názoru soudu rozhodováním ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu, měl správní orgán postupovat dle části čtvrté správního řádu, avšak i v případech, kdy úkony správního orgánu nevedou k vydání rozhodnutí, by měl správní orgán postupovat dle obecných principů počítání času a lhůt před správními orgány.

Dle mínění žalobce nemůže obstát ani tvrzení žalovaného ohledně ustálené správní praxe. Postup, který odmítá aplikaci obecných pravidel v § 40 správního řádu je totiž nezákonný, a proto nemohl vytvořit závaznou správní praxi. Žalovaný také nepostupuje ve všech případech stejně, neboť v některých svých dotačních programech vykládá lhůtu pro předkládání podkladů jako lhůtu procesněprávní. Na tomto místě žalobce poukázal na „Instrukci k vyplnění vyúčtování neinvestiční dotace za rok 2015“. Žalovaný nezveřejnil žádné instrukce či pokyny, které by veřejnosti objasňovaly jeho interpretaci termínu „předložit“ ve vztahu k § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb.

Ve vyjádření k žalobcově replice žalovaný uvedl, že zákon č. 306/1999 Sb., stanoví hmotněprávní povinnost právnické osoby, která chce uzavřít smlouvu o poskytnutí dotace, předložit do 15. října příslušného roku správnímu orgánu určité dokumenty, a to za podmínky, že tato právnická osoba čerpala dotaci v předchozím kalendářním roce. Tato lhůta není bezprostředně navázána na žádný proces. Nejde o povinnost v rámci správního či jiného řízení - v tuto dobu žádné řízení neběží. Jde naopak o jednu z podmínek vzniku hmotněprávního nároku na poskytnutí dotace. Zmeškání lhůty totiž znamená nesplnění

hmotněprávní povinnosti, pro něž zákon zakazuje krajskému úřadu uzavřít s právnickou osobou veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace a její zmeškání nelze prominout.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem osvědčil, že předmětnou lhůtu je třeba považovat za lhůtu hmotněprávní, u které podle judikatury nelze prominout její zmeškání. Žalobce tuto lhůtu zmeškal, a správní orgán I. stupně proto postupoval správně, jestliže s ním smlouvu o poskytnutí dotace neuzavřel. Ustanovení § 40 správního řádu nelze použít z toho důvodu, že předložení předmětných dokumentů nelze považovat za provedení určitého úkonu v řízení vázaném na lhůtu. Žádné řízení v této době neběží a zákonodárce jasně stanovil, kdy krajský úřad nesmí smlouvu o poskytnutí dotace s právnickou osobou uzavřít. Zákon č. 306/1999 Sb., sice explicitně neurčuje, jaká je povaha předmětné lhůty, zároveň je však zřejmé, že jím stanovená lhůta nemá za cíl zefektivnění řízení (to neběží), nýbrž jde o lhůtu, která má ze zákona důsledky pro věc samu, uplyne-li marně a právnická osoba se přesto dožaduje uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Správní praxe je tedy žalovaným vytvořena na logickém základu, je zákonná a není zde důvod pro její změnu.

Skutečnost, že u některých dotačních programů žalovaný považuje pro předložení určitých listin za rozhodující „razítko pošty“, nemůže mít vliv na poskytování dotací podle zákona č. 306/1999 Sb., kde lhůtu pro předložení zákonem stanovených dokumentů stanoví přímo zákon. Protože je správní praxe ustálená, nelze v souvislosti se lhůtou dle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., hovořit o nepřiměřenosti, nepředvídatelnosti nebo narušení právní jistoty právnické osoby. Nejedná se o zjevnou nespravedlnost, neboť žalobce mohl splnit tuto nikoliv zvláště složitou povinnost včas. Správní orgány nejsou povinny poučovat potenciálního žadatele o dotaci o jeho hmotněprávní povinnosti; poučovací povinnost se vztahuje ke správnímu řízení. Ani v rámci správního řízení však taková povinnost nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl požadovaného účinku.

V dalším podání ze dne 14. 3. 2017 žalobce zopakoval a shrnul své argumenty o procesním charakteru předmětné lhůty, které uplatnil již v žalobě a v replice.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy, účinné ke dni vydání napadeného rozhodnutí:

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 306/1999 Sb., dotace ze státního rozpočtu (dále jen "dotace") se poskytuje právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení zapsaných do školského rejstříku, které nejsou zřizovány státem, krajem, obcí, dobrovolným svazkem obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství (dále jen "svazek obcí"), nebo registrovanou církví nebo náboženskou společností, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy, (dále jen "právnické osoby"), pokud uzavřou s krajským úřadem podle tohoto zákona. Dotace se neposkytuje na činnost jazykových škol s právem státní jazykové zkoušky.

Podle § 1 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., dotace se poskytuje k financování neinvestičních výdajů souvisejících s výchovou a vzděláváním ve školách a se službami a vzděláváním, které doplňují nebo podporují vzdělávání ve školách nebo s ním přímo souvisí, nebo zajišťováním ústavní a ochranné výchovy nebo preventivně výchovné péče ve školských zařízeních (dále jen "školské služby") a s běžným provozem školy a školského zařízení s výjimkou nájemného v rámci smlouvy o koupi najaté věci uzavřené po 1. lednu

1997 a reklamy, a u právnických osob, které poskytují vzdělávání a školské služby pro děti, žáky a studenty se zdravotním postižením, i s rehabilitací.

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 306/1999 Sb., žádost 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.

Podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., smlouva o poskytnutí dotace se neuzavře, pokud krajský úřad neobdržel žádost o poskytnutí dotace ve lhůtě podle § 2 odst. 1. Smlouva o poskytnutí dotace se dále neuzavře, pokud právnická osoba, která čerpala dotaci v předchozím školním roce, nepředloží do 15. října za předchozí školní rok

- a) vyúčtování dotace postupem stanoveným Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen "ministerstvo),
- b) výroční zprávu o činnosti školy,
- c) rozbor hospodaření s dotací poskytnutou podle tohoto zákona, zpracovaný podle osnovy stanovené ministerstvem,
- d) informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě, pokud je zřízena.

Podstatou sporu je posouzení jediné otázky, a to zda lhůta k předložení dokumentů týkajících se předchozího školního roku, která je zakotvena v § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je lhůtou hmotněprávní či lhůtou procesní.

Jak uvedl Vrchní soud v Olomouci v usnesení ze dne 11. 8. 2011, sp. zn. 1 Co 55/2011, *hmotněprávní lhůty se opírají o ustanovení hmotného práva, jejich zmeškání nelze prominout, jejich uplynutím právo buď zaniká, nebo mu po uplatnění námítky promlčení nemůže být přiznána soudní ochrana.* Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 58, na který v napadeném rozhodnutí přílehavě poukázal žalovaný, uvedl, že „za lhůtu je nutno považovat časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného objektu. Teorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani prominout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být zákonné (stanoveny přímo zákonem) nebo soudcovské (stanoveny soudem, příp. předsedou senátu). Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Přitom je nutno podotknout, že v případě zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu, stejně jak je tomu i v nyní projednávané věci. Přesto lze v souladu s krajským soudem konstatovat, že ustanovení upravující lhůty propadné stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již **nelze** něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze.“

Soud přisvědčuje závěru žalovaného, že lhůta „do 15. října“, ve které je podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., právnická osoba, která čerpala dotaci v předchozím školním roce a zamýšlí žádat o dotaci i na příští školní rok, povinna předložit zákonem stanovené

dokumenty týkající se předchozího školního roku, je lhůtou hmotněprávní. Splnění této povinnosti, tj. povinnosti předložit zákonem stanovené dokumenty týkající se předchozího školního roku, je zcela nepochybně hmotněprávní podmínkou uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na příští školní rok se žadatelem. Zákon to jednoznačně stanoví těmito slovy: „*Smlouva o poskytnutí dotace se dále neuzavře, pokud právnická osoba, která čerpala dotaci v předchozím školním roce, nepředloží do 15. října .....“* Ve shodě s výše citovaným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že běh předmětné lhůty je stanoven zákonem a nelze jej jakkoliv ovlivnit jednáním adresátů příslušné právní normy. Konec lhůty je absolutní a její zmeškání má za následek zánik práva žadatele na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na příští školní rok – zákon uzavření smlouvy o poskytnutí dotace při nepředložení stanovených dokumentů do 15. října výslovně zakazuje. Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., spojuje s uplynutím předmětné lhůty konkrétní právní důsledek, který je vyjádřen slovy, že po uplynutí lhůty již nelze něco nadále vykonat (nelze se žadatelem uzavřít smlouvu o poskytnutí dotace na příští školní rok).

Podmínka, kterou zákon podmiňuje uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, je zakotvena i v první větě § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., podle které se smlouva o poskytnutí dotace neuzavře, pokud krajský úřad neobdržel žádost o poskytnutí dotace ve lhůtě podle § 2 odst. 1. Ani žalobce nezpochybňuje, že lhůta, ve které krajský úřad musí žádost o poskytnutí dotace obdržet, je lhůtou hmotněprávní. Aby krajský úřad žádost o poskytnutí dotace obdržel, musí se tato žádost ocitnout v jeho faktické dispozici; samotné předání žádosti jinému subjektu k doručení nepostačuje. Je pravdou, že zákonodárce v první větě ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., užil sloveso *(ne)obdržel*, zatímco ve větě druhé sloveso *nepředloží*, v obou případech však s nesplněním dané povinnosti spojil tentýž negativní následek spočívající v nemožnosti uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Dle náhledu soudu neexistuje žádný rozumný důvod k tomu, aby lhůta k předložení zákonem stanovených dokumentů týkajících se předchozího školního roku měla mít jiný charakter než lhůta k předložení žádosti o poskytnutí dotace, nachází-li se obě lhůty v tomtéž zákonném ustanovení a se zmeškáním obou těchto lhůt zákon spojuje totožný následek.

Z výše uvedeného plyne, že i v případě lhůty k předložení zákonem stanovených dokumentů týkajících se předchozího školního roku zakotvené v § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., se evidentně jedná o hmotněprávní prekluzivní lhůtu, jejíž zmeškání nelze prominout. K zachování této lhůty bylo zapotřebí, aby žalobce příslušné dokumenty vztahující se k předchozímu školnímu roku 2014/2015 předložil Magistrátu hl. m. Prahy do 15. října 2015 tak, aby je nejpozději poslední den lhůty (15. 12. 2015) měl správní orgán ve své dispozici, což však žalobce neučinil. Správní orgán I. stupně proto postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobcovu žádost ze dne 12. 1. 2016 o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na školní rok 2016/2017 i související žádost o uzavření smlouvy o zvýšení dotace z důvodu zmeškání hmotněprávní lhůty k předložení příslušných dokumentů vztahujících se k předchozímu školnímu roku bez dalšího zamítl, a nepochybil ani žalovaný, který z téhož důvodu napadeným rozhodnutím žalobcova odvolání zamítl a zamítavá rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Není pravdou, že žalovaný svůj závěr o hmotněprávní povaze předmětné lhůty nijak nezdůvodnil. V napadeném rozhodnutí žalovaný výslovně poukázal na to, že ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., ukládá *hmotněprávní povinnost* předložit do 15. října stanovené dokumenty, a přisvědčil klíčovému závěru správního orgánu I. stupně, který „*správně vyhodnotil předložení dokladů k určitému datu jako hmotněprávní podmínku pro získání dotace.*“ Toto zdůvodnění i přes svou stručnost výstižně popisuje nosný důvod, pro

který žalovaný označil předmětnou lhůtu za lhůtu hmotněprávní, a zároveň vyvrací opodstatněnost veškerých námitek, s jejichž pomocí žalobce dovozoval procesní charakter předmětné lhůty.

Jak žalovaný správně podotkl, na věci nic nemění, že smlouvy o poskytnutí dotace uzavírané podle zákona č. 306/1999 Sb., jsou smlouvami veřejnoprávními. Tato skutečnost totiž nemůže nijak ovlivnit charakter předmětné lhůty, která se netýká vlastního řízení o žádosti právnické osoby o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, ale splnění jedné z podmínek pro uzavření takové smlouvy (viz výše). Nelze přehlédnout, že ke dni 15. 10. 2015, kdy žalobci uplynula lhůta pro předložení příslušných dokumentů vztahujících se k předchozímu školnímu roku 2014/2015, ještě žádné řízení o žádosti o uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace na školní rok 2016/2017 neprobíhalo. Toto řízení bylo zahájeno až žádostí žalobce ze dne 12. 1. 2016. I z toho je zřejmé, že předmětná lhůta není lhůtou procesní, neboť se neupíná k úkonům činěným účastníkem v řízení (procesu) o jeho žádosti o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Z téhož důvodu není na místě na danou lhůtu aplikovat ustanovení § 40 správního řádu, které se týká procesních lhůt, jimiž je vázáno provedení určitého úkonu *v řízení*.

Předložení vyúčtování dotace a rozboru hospodaření s dotací za předchozí školní rok do 15. října, které požaduje § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., tedy není součástí řízení o uzavření veřejnoprávní smlouvy, které k uvedenému datu ještě vůbec neběží. Jak již bylo opakovaně konstatováno shora, jedná se o zákonem stanovenou hmotněprávní podmínku, jejímž splněním zákon podmiňuje uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, pokud o ně právnická osoba v budoucnu požádá (a krajský úřad její žádost o poskytnutí dotace obdrží ve lhůtě podle § 2 odst. 1). Řízení o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace podle zákona č. 306/1999 Sb., není řízením z moci úřední, ale *řízením o žádosti*, které je, jak z logiky věci plyne, zahajováno samotnou žádostí právnické osoby. V době, kdy taková žádost ještě není podána, o ní zkrátka žádné řízení běžet nemůže.

Stanovisko Veřejného ochránce práv k úpravě poskytování dotací, na něž žalobce poukazuje, se týká rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace, resp. procesu uzavření dohody o poskytnutí dotace, nikoliv otázky charakteru předmětné lhůty. Závěry Veřejného ochránce práv o použitelnosti jiných procesních norem *na řízení o žádosti* o dotaci, která je poskytována podle zákona č. 306/1999 Sb., jsou pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí nepoužitelné, protože při předkládání zákonem stanovených dokumentů týkajících se předchozího školního roku podle § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., žádné řízení o žádosti o poskytnutí dotace neběží.

Neobstojí ani poukaz žalobce na kritéria, na základě kterých odborná literatura (Knapp, V. et al., Občanské právo hmotné, svazek I., 3. vydání, rok 2002, str. 27) definuje rozdíl mezi hmotným a procesním právem. Ze žalobcem citované definice rozhodně nelze dovodit, že by předložení příslušných dokumentů týkajících se předchozího školního roku ve smyslu § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., bylo procesním úkonem regulovaným normami procesního práva. Předložení příslušných dokumentů je předně chováním toliko potenciálního žadatele o dotaci, které je činěno v době, kdy tento subjekt ještě žádné hmotné právo na poskytnutí dotace na příští školní rok neuplatnil. Toto chování nevyžaduje žádný zásah ze strany státního orgánu, ani se nejedná o vztah, ve kterém by docházelo k uplatňování státní moci ze strany správního orgánu. Takový vztah vzniká (a řízení o něm začne běžet) až v okamžiku, kdy daný subjekt podá žádost o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na příští školní rok.

Žalobci je možno přisvědčit v tom, že účelem předložení příslušných dokumentů ve lhůtě stanovené v § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je zajistit informovanost rozhodujícího správního orgánu o hospodaření žadatele s dotací v předcházejícím školním roce. To ale nic nemění na tom, že zákonodárce stanovil všem budoucím žadatelům o dotaci jednoznačnou povinnost předložit příslušné dokumenty ve stanovené lhůtě, a že se zmeškáním této lhůty spojil negativní následek v podobě propadnutí práva na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Správnímu orgánu nepřísluší, aby posuzoval přiměřenost tohoto zákonem stanoveného následku, neboť je stejně jako soud vázán zákonem a musí jej bezvýhradně respektovat. Žalobcův neúspěch tedy není nespravedlivým projevem „hledání jakékoliv, byť sebemenší záminky“ k zamítnutí jeho žádosti, ani projevem přepjatého formalismu, ale projevem striktního dodržování zákona ze strany správního orgánu, na kterém je nutno bezvýhradně trvat.

Ve světle výše uvedeného se jako zcela irelevantní jeví žalobcův poukaz na to, že předmětné podklady byly správnímu orgánu doručeny jen s několikadenním zpožděním. Byť i jen jednodenní zmeškání prekluzivní lhůty stanovené v § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., musí vést ke stejným následkům, k jakým by vedlo zmeškání této lhůty o jakýkoliv jiný časový úsek. V opačném případě by existence prekluzivních lhůt, s jejichž zmeškáním zákon velmi často spojuje negativní následky pro adresáta právní normy, postrádala jakýkoliv smysl. Trvání na přesném plnění zákonem stanovených povinností a dodržování lhůt k jejich splnění činí právo předvídatelným.

Soud nevešel ani na námitku žalobce, že v jiných dotačních programech je lhůta pro předložení listin pokládána za procesní. Poskytování dotací a jednotlivé dotační programy jsou upraveny různými právními předpisy, které mohou stanovit rozličné podmínky pro vyhovění žádosti o poskytnutí té které dotace. V nyní projednávané věci je relevantní toliko úprava obsažená v zákoně č. 306/1999 Sb., z níž plyne, že lhůta pro předložení dokumentů stanovená v § 3 odst. 2 tohoto zákona je lhůtou hmotněprávní.

Skutečnost, že žalobce na základě nesprávného výkladu zákona považoval předmětnou lhůtu za procesní, což ve výsledku vedlo k tomu, že jeho žádost o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace byla zamítnuta, nemůže vést k závěru, že právní úprava obsažená v § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., je nejednoznačná a nepředvídatelná, takže správní orgán měl v souladu se zásadou *in dubio pro mitius* rozhodnout ve prospěch žalobce. Soud má za to, že shora popsaným výkladem ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb., provedeným za použití obvyklých výkladových pravidel lze dospět pouze k jedinému závěru, k němuž v dané věci dospěly též správní orgány obou stupňů. Za situace, kdy nelze důvodně pochybovat o hmotněprávní povaze předmětné lhůty, se žalobce nemůže s úspěchem dovolávat ani aplikace zásady *in dubio pro mitius*.

Soud pouze na okraj dodává, že měl-li žalobce vskutku pochyby o charakteru předmětné lhůty, nic mu nebránilo v tom, aby z opatrnosti předložil správnímu orgánu příslušné dokumenty v dostatečném předstihu, a vyhnul se tak negativnímu následku, který zákon se zmeškáním lhůty spojuje. Protože tak neučinil, musí negativní následek spočívající v zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace přičíst na vrub jím zvolené „taktice“.

Při vypořádání žalobních námitek se soud řídil nálezem Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, podle něhož není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který

logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (viz bod 68 zmíněného nálezu).

Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalobce i žalovaný s projednáním věci bez nařízení jednání výslovně souhlasili).

Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### **P o u ě n í :**

**Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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](http://www.nssoud.cz).**

V Praze dne 20. července 2017

**JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.**  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Veronika Brunhoferová