



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 věci

žalobce: **Mateřská škola Sion, Hradec Králové, IČO 75051591**
sídlem Na Kotli 1201, 500 09 Hradec Králové
zastoupený advokátem Mgr. Liborem Zbořilem
sídlem Plzeňská 3350/18, 150 00 Praha

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

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2020, č. j. MSMT-39187/2020-4,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2020, č. j. MSMT-39187/2020-4, a rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 24. 6. 2020, č. j. KUKHK-6581/SM/2019-32, a ze dne 3. 7. 2020, č. j. KUKHK-6664/SM/2019-32, jsou nicotná.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 7 114 Kč, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce v průběhu ledna 2019 podal u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje („krajský úřad“) jednak žádost o poskytnutí dotace dle zákona č. 306/1999 Sb.,

o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením („zákon o poskytování dotací soukromým školám“), na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 („první žádost“), jednak žádost o zvýšení dotace dle téhož zákona na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 („druhá žádost“). Krajský úřad těmto žádostem nevyhověl. Usneseními ze dne 23. 4. 2019 a ze dne 25. 4. 2019 zastavil řízení o první i druhé žádosti z důvodu zjevné právní nepřipustnosti. Žalobce podal proti uvedeným usnesením odvolání, která zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 7. 2019. Žalobce napadl dané rozhodnutí žalovaného žalobou ve správním soudnictví, o níž rozhodl Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 19. 11. 2019, č. j. 31 Af 32/2019 – 84. Krajský soud tímto rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2019 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný poté zrušil výše uvedená usnesení krajského úřadu a věc vrátil krajskému úřadu k novému projednání. Krajský úřad rozhodnutím ze dne 24. 6. 2020, č. j. KUKHK-6581/SM/2019-32, zamítl první žádost a rozhodnutím ze dne 3. 7. 2020, č. j. KUKHK-6664/SM/2019-32, zamítl druhou žádost. Nyní napadeným rozhodnutím (tj. rozhodnutím ze dne 9. 10. 2020, č. j. MSMT-39187/2020-4) žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutím krajského úřadu ze dne 24. 6. 2020 a ze dne 3. 7. 2020.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě a ve vyjádření žalovaného

2. Žalobce předně konstatoval, že Mateřská škola Sion byla zapsána do rejstříku školských právnických osob dne 1. 9. 2006 a dosud je nepřetržitě činnou školskou právnickou osobou. Zřizovatelem žalobce byl do 28. 12. 2018 Sbor Jednoty bratrské Hradec Králové, tento subjekt je však od roku 2016 v likvidaci, a tak byl žalobce nucen řešit otázku změny zřizovatele. K této skutečnosti došlo k 1. 1. 2019, kdy byl jako nový zřizovatel zapsán Sion, z.s.
3. Z důvodu „preventivní opatrnosti“ žalobce podal již dne 31. 1. 2018 žádost o poskytnutí dotace pro období školního roku 2018/2019 podle zákona o poskytování dotací soukromým školám. V této žádosti avizoval plánovanou změnu zřizovatele z církevní právnické osoby na soukromou osobu – zapsaný spolek. Žádost však byla zamítnuta, a to vzhledem ke skutečnosti, že v době jejího podání nebyl žalobce soukromou školou ve smyslu zákona o poskytování dotací soukromým školám, tudíž nebyl způsobilým příjemcem předmětné dotace. Žalobce následně podal žádost o dotaci již jako školská právnická osoba zřizovaná 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 podal dne 23. 1. 2019 žádost 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.
4. Žalobce tedy dle svého názoru učinil všechny legální kroky k získání dotace pro školní rok 2018/2019. Se svými žádostmi však neuspěl a doslovnému znění zákona o poskytování dotací ani vyhovět nemohl, neboť:
 - a) žádosti na školní rok 2018/2019 sice podal 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 žalobce podat nemohl, neboť Mateřská škola Sion je ve školském rejstříku zapsána od 1. 9. 2006 a od té doby činnost školy nepřetržitě vykonává. Není tedy novou školou. V souvislosti se

změnou zřizovatele u ní nedošlo k zápisu do školského rejstříku, ale pouze k provedení změny.

5. Žalobce poukázal na právní názor vyslovený v rozsudku krajského soudu č. j. 31 Af 32/2019 – 84. Krajský soud zde konstatoval, že žalobce se v důsledku změny zřizovatele z registrované církve na zapsaný spolek, k níž u něj došlo na přelomu let 2018 a 2019, ocitl 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 jeho 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. Podle názoru krajského soudu lze popsanou situaci hodnotit jako existenci mezery v zákoně. Nelze totiž připustit, aby škola na určité období zcela přišla o dotace z veřejných zdrojů (a na další období nemohla 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. Krajský soud proto uložil žalovanému, aby dosáhl uzavření této mezery kombinací teleologické redukce a analogie zákona. Při posuzování žádostí podaných žalobcem by tedy (v důsledku užití teleologické redukce) neměl aplikovat lhůtu stanovenou 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 žalobci měly být přiznány předmětné dotace. Správní orgány by zároveň v takovém případě měly (za využití analogie zákona) rozhodnout o poskytnutí dotace na poměrnou část školního roku 2018/2019.
6. Podle žalobce správní orgány v navazujících rozhodnutích nerespektovaly uvedený právní názor krajského soudu. Napadené rozhodnutí je tak nezákonné již jen z tohoto důvodu. Správní orgán rezignoval na svou povinnost, nepokusil se o vyplnění mezery v zákoně a toto své odchýlení se od závazného právního názoru soudu nijak neodůvodnil.
7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že s obdobnými námitkami se již podrobně vypořádal v napadeném rozhodnutí. Žalovaný a krajský úřad jsou při své činnosti vázáni čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“) a čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Správní orgány tedy mohou činit pouze to, co zákon stanoví. Správní orgány se zároveň neodchýlily od právního závěru vysloveného v citovaném rozsudku krajského soudu. Žalovaný je přesvědčen, že právní předpisy a relevantní judikatura neposkytují jinou cestu, jak zacetit mezeru v zákoně, než aplikací zákona o poskytování dotací soukromým školám. Uvedený zákon upravuje dotčenou materii komplexně a žalovanému není znám jiný právní předpis, který by v daném případě mohl aplikovat, aniž by opustil rámec zákona. Nebylo možné uplatnit ani institut prominutí zmeškání úkonu podle § 41 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu („správní řád“). Takový postup by byl v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

III. Posouzení věci krajským soudem

8. Dříve než přistoupil k posouzení žalobcem uplatněných námitek, zabýval se krajský soud tím, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami způsobujícími jeho nicotnost. Soud má

povinnost vyslovit nicotnost rozhodnutí i bez návrhu, učinit tak může i bez jednání [§ 76 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“)].

9. Žalobce napadl výše specifikované rozhodnutí žalovaného žalobou 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 („rozpočtová pravidla“), nikoli na základě rozhodnutí dle § 14 a násl. rozpočtových pravidel. Vystává tedy otázka, jakým způsobem má být poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům žadatele o dotaci podle zákona o poskytování dotací soukromým školám, se kterým poskytovatel dotace odmítne uzavřít příslušnou veřejnoprávní smlouvu.
10. Krajský soud se uvedenou otázkou zabýval již ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 31 Af 32/2019 – 84, v němž dospěl k závěru, že zákonná úprava nevyklučuje, aby krajský úřad vedl o žádosti o poskytnutí dotace podané podle předmětného zákona správní řízení a o případném neúspěchu podané žádosti informoval žadatele formou správního rozhodnutí. Krajský soud proto zaujal názor, že neúspěšný žadatel se v takovém případě může bránit podáním žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.
11. Následně se však k dané problematice vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 – 85, ve věci *Základní škola a mateřská škola KLAS*. Rozšířený senát konstatoval, že je nezbytné poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům zájemce o uzavření smlouvy zejména v těch případech, kdy má na uzavření veřejnoprávní smlouvy nárok, i pokud se podle obecné úpravy rozhodnutí nevydává. Současně však dodal, že tato ochrana nemusí být poskytnuta bezprostředně v soudním řízení správním; může být totiž poskytnuta v rámci veřejné správy samotné, a to v řízení, které zohledňuje zvláštní povahu veřejnoprávních smluv. Zdůraznil, že rozhodnutí příslušného orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví. Soudní ochrana je tedy i v tomto případě zachována, pouze v souladu se zásadou subsidiarity správního soudnictví nastupuje až poté, co je spor rozhodnut v rámci veřejné správy.
12. Ačkoli právní úprava obsažená ve správním řádu hovoří o sporech z veřejnoprávních smluv, což by naznačovalo, že jde výlučně o spory z již uzavřených smluv, dle rozšířeného senátu je třeba tato ustanovení vykládat širěji. K tomu odkázal na judikaturu zvláštního senátu, z níž vyplývá, že pojem sporů z veřejnoprávních smluv je chápán široce, zahrnují se pod něj i nároky vyplývající ze situace, že veřejnoprávní smlouva nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla. Rozšířený senát tedy shledal, že sporem z veřejnoprávní smlouvy, který řeší správní orgán ve sporném řízení vedeném podle § 141 správního řádu, je i spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy. Spor vzniklý mezi právnickou osobou a krajským úřadem o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám je pak příslušné řešit Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.
13. Podle závěrů rozšířeného senátu se tudíž o žádostech, které byly v nyní posuzované věci předmětem rozhodování žalovaného, nevede správní řízení a není vydáváno rozhodnutí; v bodě [110] cit. rozsudku rozšířený senát dále konstatoval: *„Nemá-li být správním orgánem vůbec vydáváno správní rozhodnutí, pak správní orgán nemá pravomoc rozhodnutí vydat, bez ohledu na to, že má pravomoc s věcí naložit jinak.*

S pravomocným správním rozhodnutím se pojí významné účinky, jako je například závaznost pro účastníky a pro všechny správní orgány, případně i pro další osoby (§ 73 správního řádu). Bylo by proto v rozporu s právní jistotou, pokud by bylo takové „rozhodnutí“ jen prostřednictvím výkladu považováno za neformální úkon správního orgánu. Nedostatek pravomoci je judikaturou rozšířeného senátu považován za důvod nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (...)“.

14. Zároveň platí, že pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou také rozhodnutí o odvolání tam, kde odvolání nepřichází v úvahu, a není k nim tedy příslušný žádný správní orgán, považována za nicotná.
15. Pro krajský soud jsou uvedené závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu závazné. Krajskému soudu tedy nezbylo než konstatovat, že jak žalobou napadené rozhodnutí, tak jemu předcházející rozhodnutí vydaná krajským úřadem jsou nicotná. Za těchto okolností se soud nemohl zabývat žalobcem uplatněnými námitkami. Předmětem věcného soudního přezkumu nemůže být nicotné rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

16. Krajský soud z výše uvedených důvodů vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Zároveň vyslovil nicotnost jemu předcházejících rozhodnutí krajského úřadu. Ačkoliv § 78 odst. 3 s. ř. s. hovoří o možnosti zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, pokud je zrušeno rozhodnutí vyššího stupně, uvedené ustanovení se musí z povahy věci použít tím spíše na nicotnost rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, neboť jde o nejzávažnější vadu rozhodnutí. Je tak na místě, aby ohledně takového rozhodnutí byla deklarována jeho nicotnost co nejdříve. Může-li soud u méně závažné vady odstranit rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, tím spíše má pravomoc deklarovat i nicotnost rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně u nejtěžších vad.
17. Vzhledem k tomu, že byla prohlášena za nicotná rozhodnutí žalovaného i krajského úřadu, věc se dostala do stavu, že krajský úřad dosud s žalobcem neuzavřel smlouvu, ani jej nevyrozuměl o tom, z jakých důvodů s ním smlouvu neuzavře. Jestliže setrvá na tom, že s ním nechce uzavřít smlouvu, pak jej buď vyrozumí o tom, že s ním smlouvu neuzavře, nebo případně provede konverzi nicotného rozhodnutí podle § 157 správního řádu. V takovém případě bude žalobce oprávněn vyvolat spor z veřejnoprávní smlouvy. Při dalším postupu mu nemůže jít jakkoliv k újmě, že doposud procesně postupoval v návaznosti na postup správních orgánů (obdobně viz bod [116] rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Základní škola a mateřská škola KLAS*).
18. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, a to konkrétně:
 - náhradu za soudní poplatek zaplacený za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč;
 - náhradu nákladů právní služby poskytnuté zástupcem žalobce za 1 úkon ve výši 3 100 Kč (podání žaloby), včetně paušální náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] – celkem 3 400 Kč; krajský soud nepřiznal žalobci náhradu

- nákladů za úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, protože tentýž zástupce zastupoval žalobce již v předchozím soudním řízení týkajícím se této věci;
- protože zástupce žalobce 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 714 Kč).
19. Žalovaný přípisem ze dne 23. 3. 2022 navrhl, aby v případě jeho (předpokládaného) neúspěchu v projednávané věci soud stanovil, že se žalobci nepřiznává náhrada nákladů řízení, případně že se žalobci přiznává jen zčásti. Důvod k takovému postupu žalovaný spatřuje v tom, že rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci *Základní škola a mateřská škola KLAS* došlo k podstatné změně rozhodovací praxe. Navíc uvedená věc byla rozšířenému senátu předložena na popud žalovaného, který sám upozorňoval na rozpory v dosavadní judikatuře. Uložení povinnosti nahradit žalobcovy náklady soudního řízení v plné výši by tak bylo vůči žalovanému nespravedlivé. Žalovaný dále uvedl, že pokud se ukáže, že se žalobce bránil proti neuzavření veřejnoprávní smlouvy s krajským úřadem oprávněně, žalovaný rozhodne o náhradě nákladů řízení ve sporném řízení správním dle § 141 odst. 11 správního řádu.
20. Soud uvedené argumentaci žalovaného nepřisvědčil. Soud rozumí tomu, že přiznání náhrady nákladů řízení žalobci se může žalovanému jevit svým způsobem nespravedlivé. Krajským úřadem a žalovaným zvolený procesní postup (vydání správního rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o poskytnutí dotace) nepostrádal svou logiku, ostatně i krajský soud původně považoval takový postup za správný. Na druhou stranu, nepřiznání náhrady nákladů procesně úspěšné straně by bylo stejně tak nespravedlivé vůči žalobci, který podáním projednávané žaloby pouze reagoval na procesní postup správních orgánů. A nelze připustit, aby náklady řízení, které žalobci v důsledku toho vznikly, šly k jeho tíži. Zároveň není jisté, jaký bude výsledek případného sporného řízení dle § 141 správního řádu, a zda tedy bude moct být žalobci přiznána náhrada nákladů v tomto řízení (samostatnou otázkou pak je, zda vůbec lze náklady nynějšího soudního řízení podřadit pod „náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva“ ve smyslu § 141 odst. 11 správního řádu). Soud proto neshledal existenci důvodů hodných zvláštního zřetele k nepřiznání náhrady nákladů procesně úspěšnému účastníkovi dle § 60 odst. 7 s. ř. s.
21. Žalovaný je tak povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 7 114 Kč, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Hradec Králové 30. března 2022

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu