



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: **Střední škola Sion High School, Hradec Králové, IČO 71341501**
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 30. 12. 2020, č. j. MSMT-26082/2020-2,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 12. 2020, č. j. MSMT-26082/2020-2, a rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 4. 5. 2020, č. j. KUKHK-7944/SM/2020-12, jsou nicotná.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 15 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce v průběhu ledna 2020 podal u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje („krajský úřad“) žádost o zvýšení dotace podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením („zákon o poskytování dotací soukromým školám“), na období školního roku 2020/2021. Krajský úřad zamítl uvedenou žádost rozhodnutím ze dne 4. 5. 2020, č. j. KUKHK-7944/SM/2020-12, neboť pro uzavření smlouvy o poskytnutí zvýšené dotace nejsou splněny podmínky dle § 5 odst. 3 písm. b) zákona o poskytování dotací soukromým školám. Podle protokolu o kontrole České školní inspekce bylo zjištěno závažné porušení právních předpisů a žalobce nedosahoval výsledků hodnocení, které se žádají v citovaném ustanovení zákona. Ve věci nelze aplikovat § 5 odst. 6 téhož zákona, jelikož v době podání žádosti byly k dispozici výsledky inspekční činnosti, z nichž jednoznačně vyplývají shora shrnuté závěry. Žalobou napadeným rozhodnutím (tj. rozhodnutím ze dne 30. 12. 2020, č. j. MSMT-26082/2020-2) žalovaný zamítl odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí krajského úřadu.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě a ve vyjádření žalovaného

2. Žalobce předně konstatoval, že Střední škola Sion High School byla zapsána do rejstříku školských právnických osob dne 1. 9. 2012 a dosud je nepřetržitě činnou školskou právníkou 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. Žalobce nesouhlasí se závěrem správních orgánů, že v dané věci nelze aplikovat § 5 odst. 6 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Výklad tohoto ustanovení podaný Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 – 43, je dle žalobce restriktivní a v rozporu s účelem zákona. Smyslem zákona je odstranění diskriminace a nerovného postavení mezi jednotlivými školami. Výkladem žalovaného (a potažmo Nejvyššího správního soudu) je ale žalobce diskriminován a znevýhodněn na svých právech oproti jiným školám.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je povinen respektovat výklad § 5 odst. 6 zákona o poskytování dotací soukromým školám učiněný Nejvyšším správním soudem. Ve světle tohoto výkladu nebyly v žalobcově případě splněny podmínky k aplikaci uvedeného ustanovení. Podle žalovaného není daný výklad diskriminační. Umožnění dodatečného splnění podmínek podle § 5 odst. 3 písm. b) cit. zákona všem školám a školským zařízením by znamenalo, že by lhůta do 31. 1. ztratila opodstatnění, což je třeba odmítnout. Na žalobcův případ nelze aplikovat výjimku stanovenou v § 5 odst. 6 zákona o poskytování dotací soukromým školám, neboť žalobce nebyl v době podání žádosti (dne 23. 1. 2020) novou školou. Zároveň disponoval inspekční zprávou a protokolem o kontrole České školní inspekce, které ale nedokládaly naplnění zákonných požadavků pro uzavření smlouvy s krajským úřadem.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. 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.“)].

6. 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.
7. Krajský soud se uvedenou otázkou zabýval v rozsudku ze dne 19. 11. 2019, 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.
8. 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.
9. 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.
10. Podle závěrů rozšířeného senátu se tudíž o žádosti, která byla 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 (...)*⁶.

11. 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.
12. 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 vydané 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

13. Krajský soud z výše uvedených důvodů vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Zároveň vyslovil nicotnost jemu předcházejícího 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.
14. 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*).
15. 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 2 úkony ve výši 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a 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 6 800 Kč;
 - 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 1 428 Kč).

16. Žalovaný přípisem ze dne 15. 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.
17. 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 moci 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.
18. Žalovaný je tak povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 11 228 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 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 30. března 2022

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu