



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: **Základní škola Sion J. A. Komenského, Hradec Králové**
IČO 75015820
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 4. února 2020, č. j. MSMT-35698/2021-5,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. února 2020, č. j. MSMT-35698/2021-5, a rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 3. prosince 2021, č. j. KUKHK-26704/SM/2019-14, 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.
- III. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Včas podanou žalobou namítal žalobce nezákonnost shora identifikovaného rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl jeho odvolání do rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 3. 12. 2021, č. j. KUKHK-26704/SM/2019-14, a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Shrnutí žalobních bodů

2. Žalobce uvedl, že napadeným rozhodnutím žalovaného o odvolání žalobce, č. j. MSMT-35698/2021-5, bylo rozhodnuto o tom, že se rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 3. 12. 2021, č. j. KUKHK-26704/SM/2019-14, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) potvrzuje a odvolání účastníka řízení se zamítá.
3. Napadené rozhodnutí označil žalobce za nicotné a vyslovil přesvědčení, že jím byl zkrácen na svých právech.
4. K věci dále uvedl, že rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2022 č. j.: 5 Afs 1/2020-48 byla vyslovena nicotnost rozhodnutí vydaných žalovaným v obdobných věcech u škol téhož zřizovatele, přičemž dle právního názoru žalobce jsou závěry vyslovené v citovaném rozsudku aplikovatelné i na tuto věc, přičemž rozsudek se opírá o závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterému byla předložena obdobná právní věc, tedy otázka procesního postupu při posuzování a vyřizování žádostí o dotaci podle zák. č. 360/1999 Sb., když Nejvyšší správní soud uvádí: „Dle rozšířeného senátu, 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, je třeba tato ustanovení vykládat širěji; k tomu odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11, a ze dne 19. 6. 2018, č. j. Konf 9/2018 - 8, z nichž 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 (viz blíže bod 83, 84 usnesení rozšířeného senátu).“

Podle závěrů rozšířeného senátu se tudíž o žádostech, které byly v nyní posuzované věci předmětem rozhodování stěžovatele, nevede správní řízení a není vydáváno rozhodnutí; v bodě [110] usnesení rozšířený senát 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 (viz například usnesení ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007 - 161, č. 1542/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS).“ V návaznosti na výše uvedené závěry proto žalobci nezbyvá, než navrhnout soudu vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, když žalovaný k vydání napadeného rozhodnutí právě s ohledem na citovanou judikaturu neměl pravomoc a žalobce neměl o důvodech nicotnosti do vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu povědomí, když předpokládal, že správní orgány postupují v souladu se stávající judikaturou Nejvyššího

správního soudu, kterážto však byla jako nejednoznačná sjednocena právě rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022 č. j.: 4 As 65/2018-85.

III. Vyjádření žalovaného

5. Žalovaný v písemném vyjádření uvedl, že si je vědom rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, kterým byl zrušen rozsudek krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 17. 1. 2018, č. j. 52 A 73/2017-113 a kterým byla prohlášena nicotnými rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. 2. 2017, č.j. KrÚ 12277/2017 a rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2017, č.j. MSMT-7348/2017-4.
6. Žalovaný navrhl, aby v případě neúspěchu žalovaného v nyní projednávané věci vzhledem k převzetí závěrů z výše citovaného rozsudku o nicotnosti rozhodnutí soud postupoval v otázce určení náhrady nákladů soudního řízení dle § 60 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., s. ř. s., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy stanovil, že se žalobci nepřiznává náhrada nákladů řízení, případně se mu přiznává jen zčásti. Žalovaný vyslovil přesvědčení, že jsou pro takový postup dány důvody zvláštního zřetele hodné, které spočívají v níže uvedeném.
7. Citovaným rozsudkem došlo k podstatné změně dosavadní doktríny, neboť četná judikatura krajských soudů a Nejvyššího správního soudu nahlížela na postupy podle zákona o poskytování dotací jako na správní řízení, jejichž výsledkem je správní rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s. a to s jedinou výjimkou, kterou byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43, dle něhož se neúspěšný žadatel o poskytnutí dotace měl bránit žalobou na nezákonný zásah ze strany krajského úřadu. V nynějším rozsudku rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud dospěl v pořadí již k třetímu možnému řešení věci, ačkoliv nedošlo ke změně právní úpravy, neboť dle něj se nemá neúspěšný žadatel bránit žalobou proti rozhodnutí ani žalobou na nezákonný zásah, nýbrž návrhem na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy u žalovaného, a to i v případě, že žádná veřejnoprávní smlouva mezi ním a krajským úřadem nebyla v dané věci uzavřena. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tak není pouhým zpřesněním dosavadního přístupu, ale přelomovým rozhodnutím s významným dopadem do právní praxe. V této souvislosti žalovaný uvedl, že v projednávané věci postupoval ve prospěch ochrany práv žadatele a že předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu za účelem konečného vyjasnění sporné otázky sám inicioval v řízení o kasační stížnosti sp. zn. 4 As 65/2018, kde žalovaný upozornil Nejvyšší správní soud na skutečnost, že vydávání správního rozhodnutí v řízení podle zákona o poskytování dotací vyplývá z doporučení Veřejné ochránkyně práv, respektive ze zprávy o šetření ze dne 12. 4. 2014 a ze závěrečného stanoviska s návrhem opatření k nápravě ze dne 9. 12. 2014 vydaného v téže právní věci a že judikatura je v dané otázce nyní značně rozporná. Jelikož žalovaný upozorňoval Nejvyšší správní soud na potíže, které správním orgánům a zejména adresátům veřejné správy nejednotná judikatura působí v praxi, případná povinnost žalovaného nahradit nyní žalobcovy náklady soudního řízení v plné výši by se za těchto okolností jevila jako nespravedlivá. Žalovaný uvedl, že pokud se ukáže, že se žalobce bránil proti neuzavření veřejnoprávní smlouvy s krajským soudem oprávněně, rozhodne o náhradě nákladů řízení žalovaný v souladu s § 141 odst. 11 správního řádu ve sporném řízení správním, bude-li takové řízení nutno provést.

IV. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud se dříve, než přistoupil k posouzení žalobcem uplatněných námitek, zabýval 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 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 svém 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 Nejvyššího správního soudu 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 vydané krajským úřadem, jsou nicotná. Za těchto okolností se soud nemohl zabývat žalobcem uplatněnými námitkami. Předmětem věcného soudního přezkumu nemůže být nicotné rozhodnutí.
16. Krajský soud z výše uvedených důvodů vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Zároveň vyslovil nicotnost jemu předcházejícímu 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 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),
 - dále krajský soud vrátil žalobci soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, neboť žalobce splnil svoji poplatkovou povinnost dvakrát.
19. Krajský soud nepřehlédl, že žalovaný přípisem ze dne 10. 6. 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 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. Krajský soud uvedené argumentaci žalovaného nepřisvědčil. Rozumí sice tomu, že přiznání náhrady nákladů řízení žalobci se může žalovanému jevit svým způsobem nespravedlivé, když 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 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 26. července 2022

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu