



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Tomáše Foltase a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **Základní škola ŠKOLAMYŠL**, se sídlem B. Němcové 150, Litomyšl, zastoupená JUDr. Ondřejem Moravcem, Ph.D., advokátem se sídlem Václavské náměstí 832/19, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2024, č. j. MSMT-20850/2020-10, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2025, čj. 5 A 122/2024-166,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á**.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podstatou tohoto sporu je výklad § 3 odst. 2 písm. d) zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále jen „zákon o poskytování dotací“). Relevantní část tohoto ustanovení zní takto: (...) *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 informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě, pokud je zřízena.* Spor konkrétně spočívá ve výkladu

podmínky *pokud je školská rada zřízena*. Žalovaný a městský soud mají za to, že jde o výjimku pro ty právnické osoby (dále „školy“), které nemají povinnost zřídit školskou radu. Ty školy, které mají povinnost zřídit školskou radu, tedy musí tuto radu zřídit a následně musí předložit informaci o projednání výroční zprávy s ní. Naopak žalobkyně má za to, že tato podmínka platí jen pro ty školy, které školskou radu skutečně zřídily. Pokud tedy škola nezřídila školskou radu i přesto, že tuto povinnost má, pak nemusí předložit informaci o projednání výroční zprávy s ní.

[2] Krajský úřad Pardubického kraje (dále jen „OZNŘ“) neuzavřel s žalobkyní smlouvu o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 a o zvýšení dotace na stejný školní rok pro základní školu a školní družinu. Žalobkyně proti postupu OZNŘ zahájila sporné řízení ve smyslu § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žalovaný vydal v tomto řízení v záhlaví uvedené rozhodnutí, jímž zamítl návrh žalobkyně, aby OZNŘ uložil povinnost uzavřít s žalobkyní smlouvu o poskytnutí dotace. Žalovaný tento návrh zamítl z důvodu, že žalobkyně ve stanovené lhůtě nepředložila informaci o projednání výroční zprávy ve školské radě.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Městský soud se ztotožnil s argumentací žalovaného, že nepostačuje pouze jazykový výklad posuzovaného ustanovení, ale je třeba vycházet z jeho smyslu a účelu (městský soud citoval z nálezu Ústavního soudu ze 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Mezi stranami není sporu, že žalobkyně neměla v rozhodné době zřízenou školskou radu, ačkoliv ji podle § 167 odst. 1 zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon, měla povinnost zřídit. Výčet typů škol, které podle tohoto ustanovení musí zřídit školskou radu, je taxativní. Z toho vyplývá, že ostatní typy škol, které nejsou v tomto výčtu uvedeny, nemusí zřídit školskou radu. Právě na ně dopadá výjimka uvedená na konci § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací. Jejím smyslem však není poskytnout výjimku těm školám, které nesplnily svoji povinnost zřídit školskou radu.

[4] Posuzované ustanovení zároveň dle městského soudu nelze vykládat tak, aby bylo mírnější pro školy, které nesplnily svoji zákonnou povinnost oproti školám, které ji splnily. Tento smysl vyplývá i z § 6 odst. 4 zákona o poskytování dotací, dle kterého lze od dotační smlouvy odstoupit v okamžiku, kdy Česká školní inspekce zjistí nedostatky v činnosti školy. Také nezřízení školské rady je dle městského soudu nedostatkem, který by vedl k absurdnímu závěru, že již v době uzavření smlouvy mezi žalobkyní a OZNŘ by existovaly důvody k odstoupení od ní. To by bylo v rozporu se zásadou bezrozpornosti právního řádu. Žalobkyně dále namítala, že svou činností fakticky nahrazuje činnost školské rady, neboť na řízení školy se nadstandardním způsobem podílí také rodiče a žáci. Tímto volným výkladem by však dle městského soudu byl narušen účel právní regulace i princip právní jistoty. Tento výklad stěžovatelky by vedl k absurdnímu závěru, kdy orgány školy, jako např. ředitel či školská rada, by své funkce vykonávaly pouze fakticky bez naplnění zákonných požadavků, jakým je např. ustanovení takového orgánu. Městský soud uzavřel, že je irelevantní, že žalobkyně zřídila školskou radu dodatečně po uplynutí zákonné lhůty. Požadované dokumenty je totiž nutné předložit v zákonné lhůtě, neboť jde o lhůtu hmotněprávní.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka má za to, že § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací se má vykládat tak, že povinnost *předložit informaci o projednání výroční zprávy* se váže na faktické zřízení školské rady, nikoliv na povinnost školskou radu zřídit. Tuto jednoznačnou vůli zákonodárce vykládá žalovaný v neprospěch stěžovatelky, kdy městský soud jen fakticky převzal jeho argumentaci a také jen formálně lpěl na doložení jednoho konkrétního dokumentu. Zatímco městský soud apeloval na smysl a účel nyní posuzovaného ustanovení, v rozporu s tím nevzal v potaz smysl a účel školské rady. Jejím smyslem a účelem je v širším smyslu podílení rodičů, žáků, pedagogů a dalších osob na správě školy. Toto podílení ovšem probíhalo na nyní posuzované škole na nadstandardní úrovni, což vyplývá ze zprávy České školní inspekce. Míra tohoto podílení přitom převyšovala pouhé formální projednání výroční zprávy na školské radě. Městský soud tyto argumenty zlehčil s tím, že takový pohled by odporoval zásadě právní jistoty. Tato argumentace městského soudu je však nesprávná, neboť zásada právní jistoty naopak svědčí ve prospěch žalobkyně, která podmínky nyní posuzovaného ustanovení splnila. Žalovaný a městský soud zároveň nezkoumaly přiměřenost dopadu svého posouzení na stěžovatelku. Té přitom bylo odepráno veškeré veřejné financování na daný školní rok, a to jen pro pochybení toliko formálního rázu.

[6] Žalovaný nesouhlasí s kasační stížností a trvá na závěrech, které uvedl ve svém rozhodnutí.

[7] OZNR se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve nad rámec kasačních námitek vysvětlí předchozí procesní průběh tohoto sporu. V této věci již rozhodoval dvakrát. OZNR totiž původně o žádosti stěžovatelky vydala správní rozhodnutí, stejně jako i žalovaný v odvolacím řízení. Nejvyšší správní soud nicméně rozsudkem z 29. 4. 2022, čj. 5 Afs 32/2020-34, shledal tato rozhodnutí nicotnými a uvedl, že stěžovatelka se má proti neuzavření smlouvy o dotaci bránit skrze tzv. sporné řízení vedené podle § 141 správního řádu. To se také v nyní posuzované procesní fázi posléze stalo. Vedle toho se stěžovatelka proti neuzavření dotační smlouvy bránila také zásahovou žalobou. V této procesní větvi rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 17. 5. 2022, čj. 7 Afs 83/2020-29, tak, že tehdy napadený rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl. Tato žaloba totiž byla podána předčasně, neboť nejprve mělo proběhnout posouzení věci právě ve sporném řízení. V obou zmiňovaných rozsudcích vycházel Nejvyšší správní soud z rozsudku svého rozšířeného senátu z 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, v němž se rozšířený senát zabýval právě otázkou, jakým způsobem se lze bránit proti neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace. K věcné podstatě tohoto sporu, tedy zda OZNR měla uzavřít se stěžovatelkou smlouvu o dotaci, se tak Nejvyšší správní soud ve zmiňovaných rozsudcích nevyjádřil.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud nejprve k samotnému soudnímu přezkumu uvádí, že v případě, kdy se krajský (městský) soud (ale také Nejvyšší správní soud) ztotožní s odůvodněním

žalovaného správního orgánu, může se souhlasnou poznámkou na toto odůvodnění odkázat (rozsudek NSS z 12. 5. 2026, čj. 22 As 15/2025-65, bod 24). I pokud by se tedy městský soud v napadeném rozsudku takto odkazoval na rozhodnutí žalovaného, nezakládalo by to samo o sobě nezákonnost jeho rozsudku. Městský soud nicméně vypořádal žalobu na základě vlastního posouzení, byť je v podstatě založeno na stejných úvahách jako posouzení žalovaného. Jde-li o další východiska soudního přezkumu, platí, že Nejvyšší správní soud se nemusí a ani nebude vyjadřovat ke všem dílčím argumentům, které stěžovatelka v kasační stížnosti vznesla. Důležité totiž je, aby soud postavil proti tvrzením stěžovatelky právní názor, v jehož konkurenci kasační argumentace jako celek neobstojí (výše odkazovaný rozsudek NSS čj. 22 Ads 284/2025-67, bod 53).

[11] Jak již Nejvyšší správní soud vysvětlil v bodě [1] tohoto rozsudku, podstatou tohoto sporu je výklad § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací. Jde-li obecně o problematiku výkladu právních norem, platí to, co již uvedly žalovaný i městský soud, tedy že „*jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)*“ (výše zmiňovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97).

[12] Jde-li o čistě jazykový (gramatický) výklad posuzovaného ustanovení (citovaného v bodě [1] tohoto rozsudku), mohlo by se skutečně na první pohled zdát, že formulace *pokud je zřízena* by mohla evokovat, že je ponecháno na vůli dané školy, zda zřídí či nezřídí školskou radu. V tomto ohledu si jistě lze představit použití přesnější formulace, jako např. *vyžaduje-li její zřízení jiný právní předpis*. Jak ale vyplývá z citace v bodě výše, při výkladu právních norem nelze vycházet pouze z jejich prvotního jazykového přiblížení, ale je třeba přistoupit také k jiným výkladovým metodám.

[13] Jde-li o teleologický výklad, nelze zákon o poskytování dotací vykládat izolovaně od požadavků školského zákona. Školský zákon totiž v § 167 odst. 1 stanoví, že *při základních, středních a vyšších odborných školách* se zřizují školské rady. Jelikož je stěžovatelka základní školou, platí povinnost zřídit školskou radu také pro ni. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu souhlasí s městským soudem, že tento výčet škol, při nichž se zřizují školské rady, je taxativní. To znamená, že na ostatních typech škol, které nejsou v tomto ustanovení vyjmenovány, tato povinnost neplatí. Právě na ty typy škol, které nejsou v tomto ustanovení uvedeny, míří posuzovaná výjimka *pokud je* (školská rada) *zřízena*. Tuto posuzovanou výjimku tedy nelze vykládat tak, jak činí stěžovatelka, tedy že splnění podmínky podle § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací je vázáno pouze na faktické zřízení školské rady. Takový výklad by byl jednak v rozporu s výše uvedenou povinností vyplývající z § 167 odst. 1 školského zákona, která nedává základním školám možnost úvahy, zda školskou radu zřídí či nezřídí (viz dále bod [14] tohoto rozsudku). Zároveň, jak již uvedly žalovaný i městský soud, takový výklad by vedl k nespravedlivému a zákonodárcem nezamýšlenému závěru, tedy že školy, které fungují v rozporu se školským zákonem, by měly snazší podmínky pro získání dotace oproti těm školám, které fungují v souladu se školským zákonem. Výklad stěžovatelky je v rozporu se smyslem a účelem § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s výkladem žalovaného a městského soudu.

pokračování

[14] Jde-li o podstatu a smysl školských rad, Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že její podstata a smysl skutečně spočívají v zapojení všech zájmových skupin na směřování dané školy (*školská rada je orgán školy umožňující zákonným zástupcům všech nezletilých žáků, nezletilým žákům středních škol s výjimkou žáků nižšího stupně víceletého gymnázia a odpovídající části osmiletého vzdělávacího programu konzervatoře, zletilým žákům a studentům, pedagogickým pracovníkům školy, zřizovateli a dalším osobám podílet se na správě školy* - § 167 odst. 1 věta druhá školského zákona). Pro posouzení dané věci je nicméně významné to, že pro splnění podmínky podle § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací je primárně podstatné to, zda stěžovatelka **předložila informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě**. Stěžovatelka ovšem v kasační stížnosti netvrdí, že by v zákonné lhůtě (bod 21 napadeného rozsudku) předložila OZNŘ informaci o tom, že projednala svoji výroční zprávu se zákonnými zástupci žáků či s pedagogy. Nejvyšší správní soud proto nemá důvod se zabývat tím, zda v případě stěžovatelky fungovala školská rada alespoň v jakémisi materiálním smyslu, neboť i kdyby tomu tak bylo (což soud netvrdí a ani netvrdí, že by to byl režim dostatečný), tak by to stále nepostačovalo ke splnění podmínky podle § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací. Za takové situace tedy Nejvyšší správní soud nemá důvod přezkoumat úvahy městského soudu uvedené v bodě 20 napadeného rozsudku, v němž se městský soud zabýval pravidly pro ustanovování a fungování orgánů školy a jejich významem pro princip právní jistoty.

[15] Stěžovatelka namítá, že se žalovaný a městský soud nezabývaly otázkou proporcionality. Stěžovatelce totiž bylo odepřeno veškeré veřejné financování na daný školní rok, a to v důsledku toliko formálního pochybení. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že tato námitka nebyla uplatněna v žalobě, ačkoliv v ní uplatněna být mohla. Taková kasační námitka je proto nepřijatelná a soud se jí nebude zabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[17] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v tomto řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[18] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s., ve znění do 31. 12. 2025 (část sedmá čl. XI zákona č. 314/2025 Sb.), má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto situací nenastala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. června 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu