ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Mateřská škola U Potůčku, s. r. o.,** se sídlem Malodoubská 239, Liberec, zastoupená JUDr. Sylvou Totkovou Kolderovou, advokátkou, se sídlem Pavlovova 8, Havířov, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,** se sídlem Karmelitská 5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2015, č. j. MSMT-44253/2015-8, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 18. 8. 2016, č. j. 59 A 19/2016 - 87,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 18. 8. 2016, č. j. 59 A 19/2016 – 87, **se ruší.**

II. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 4. 11. 2015, č. j. MSMT-44253/2015-8, **je nicotné.**

III. Žalobkyni **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je soukromou mateřskou školou s třinácti žáky (v rozhodném období). V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo zamítnuto její odvolání proti sdělení Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 18. 3. 2013, č. j. KULK 16611/2013, že žádost o zvýšení

dotace na školní rok 2013/2014 nepředložila v zákonném termínu, tj. do 31. 1., a není proto možné jí zvýšení dotace poskytnout.

[2] Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. Krajský soud nejprve konstatoval, že smlouva o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, v rozhodném znění (dále jen „zákon č. 306/1999 Sb.“) je subordinační veřejnoprávní smlouvou (usnesení zvláštního senátu sp. zn. Konf 62/2012). Charakter smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace jako subordinační veřejnoprávní smlouvy však sám o sobě neurčuje povahu úkonů uskutečňovaných žadatelem o dotaci a poskytovatelem dotace při administraci a realizaci žádosti o poskytnutí dotace. Činnost správního orgánu při poskytování dotací je třeba rozdělit na dvě fáze – na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy a fázi po uzavření této smlouvy (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 75/2013). Fáze před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním poskytovatele. Zákon č. 306/1999 Sb. postup před uzavřením smlouvy podrobně neupravuje, podle § 3 odst. 3 zákona správní orgán buď smlouvu uzavře, nebo žadatele informuje o důvodech neuzavření smlouvy. Krajský soud na sdělení správního orgánu prvního stupně o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace nahlíží jako na negativní rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, *a contrario*, na něž se vztahují obecné právní předpisy o správním řízení a není vyloučeno jeho soudní přezkoumání (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Ads 83/2014). Vzhledem k dikci zákona stanovujícího, že žadatel je správním orgánem pouze informován o důvodech neuzavření smlouvy o zvýšení dotace, je však třeba na obsah sdělení pohlížet méně formalisticky. Sdělení je dle krajského soudu srozumitelné a jeho obsah přezkoumatelný.

[3] Krajský soud dále ve vyřízení žádosti žalobkyně o zvýšení dotace neshledal žádná procesní pochybení, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Na řízení před správními orgány je třeba nahlížet jako na jeden celek, v němž byla procesní práva žalobkyně zachována. Žalovaný žalobkyni před vydáním napadeného rozhodnutí vyzval, aby se k celé věci vyjádřila, žalobkyně této možnosti nevyužila.

[4] Ze znění § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. a s přihlédnutím k povaze státní dotace jako dobrodiní státu dle krajského soudu vyplývá, že lhůta pro podání žádosti o poskytnutí dotace je lhůtou nikoli procesní, ale propadnou, jejímž uplynutím zaniká právo na uzavření smlouvy o zvýšení dotace. Že podání žádosti v zákonné lhůtě je podmínkou pro uzavření smlouvy o zvýšení dotace, uvedl již zvláštní senát v usnesení sp. zn. Konf 62/2012. Na tomto závěru ničeho nemění ani věta druhá § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., dle které lze v případě nesplnění podmínky dle § 5 odst. 4 zákona, tj. zařazení oboru do školské sítě alespoň po dobu jednoho roku, uzavřít smlouvu o zvýšení dotace v termínu do 15. 9. Žalobkyní zmiňované stanovisko žalovaného ze dne 2. 1. 2014, č. j. MSMT-433815/2013, se týkalo pouze podmínky zařazení oboru do školské sítě alespoň po dobu jednoho roku. Podle krajského soudu na podkladě tohoto stanoviska není možné dovodit, že pokud žalobkyně splňovala podmínku dle § 5 odst. 4 zákona č.

306/1999 Sb. již k 31. 1., mohla přesto podat žádost i po tomto termínu. Pro úplnost krajský soud dodává, že ani novela citovaného ustanovení nepodporuje jiný výklad předmětného ustanovení. Důvodová zpráva hovoří pouze o nejasnostech ve vztahu k uskutečnění inspekční činnosti a doložení inspekční zprávy pro nový obor vzdělávání a nové školy, což však není případ žalobkyně. Krajský soud rovněž odmítl tvrzení žalobkyně, že procesní povahu lhůty pro podání žádosti o zvýšení dotace a možnost prominutí jejího zmeškání podle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, lze dovodit z § 170 téhož zákona týkajícího se veřejnoprávních smluv. Úkony při administraci a vyřízení žádosti žadatele nelze vnímat jako vlastní proces uzavírání smlouvy, ale jako fázi uzavření smlouvy předcházející, na kterou ustanovení o uzavírání veřejnoprávních smluv aplikovat nelze. Závěrem krajský soud uvedl, že s ohledem na závěr o povaze lhůty k podání žádosti již nebylo nutné řešit splnění podmínek dle § 41 odst. 2 správního řádu pro prominutí zmeškání lhůty. Správnímu orgánu prvního stupně rovněž nelze vyčítat, že nevydal samostatné rozhodnutí ve smyslu § 41 správního řádu, neboť bez ohledu na to, zda vůbec mohla být žádost žalobkyně ze dne 28. 2. 2013 vyhodnocena dle obsahu jako žádost o navrácení v předešlý stav prominutím zmeškaného úkonu, vydání samostatného procesního rozhodnutí vylučuje zákon č. 306/1999 Sb., který předpokládá, že žadatel je v procesu vyřízení žádosti pouze informován. Obdobně bylo dle krajského soudu nadbytečné zabývat se otázkou povahy závěrů České školní inspekce (dále jen „inspekce“) ze dne 18. 3. 2013 a jejich vztahem k předchozím zjištěním inspekce, která žalobkyni hodnotila jako podprůměrnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka předně považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný a dále ve své kasační stížnosti identifikuje čtyři okruhy sporných právních otázek: možnost podat žádost o zvýšení dotace ve smyslu § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb. ve lhůtě do 31. 8.; povaha lhůty dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 306/1999 Sb.; možnost aplikace § 41 správního řádu a povaha původního a „revizního“ hodnocení inspekce. Stěžovatelka rovněž brojí proti procesnímu postupu správního orgánu prvního stupně, který o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace nevydal řádné rozhodnutí se všemi zákonnými náležitostmi.

[7] Podle stěžovatelky je na posuzovaný případ třeba aplikovat výkladové stanovisko žalovaného č. j. MSMT-43815/2013, které se týkalo situace, kdy dané školské zařízení nemohlo k 31. 1. doložit splnění podmínky hodnocení inspekce z důvodu, že nevykonávalo činnost celý předešlý školní rok, přičemž v daném případě byla stanovena možnost podat kompletní žádost do 31. 8. Z tohoto stanoviska dle stěžovatelky vyplývá, že pokud není možné s žádostí doložit splnění podmínky dle § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb. (alespoň průměrné hodnocení inspekce), lze kompletní žádost podat do 31. 8. Stěžovatelka v řízení prokazovala, že nemohla doložit hodnocení alespoň průměrné, neboť právě probíhalo revizní hodnocení inspekčních kontrol, což stěžovatelka považuje za objektivní a stěžovatelkou nezaviněnou příčinu. Podle stěžovatelky není důvod rozlišovat

situaci, kdy žadatel nedisponuje žádným hodnocením a kdy disponuje hodnocením, které považuje za nesprávné, nicotné a nezákonné, a to zvláště s přihlédnutím k tomu, že zákon neuvádí, v čem má spočívat nemožnost splnění podmínky alespoň průměrného hodnocení inspekce. V posuzovaném řízení tak došlo k nedůvodnému rozlišování obdobných případů. Stěžovatelka v tomto ohledu rovněž připomíná, že poskytování vzdělání je veřejnou službou a za splnění zákonných podmínek je dotace nárokovou. Proti nesprávnému hodnocení inspekce není možné brojit opravnými prostředky, žadatel je tak zcela vystaven libovůli hodnotitelů a jejich subjektivnímu úsudku. Postup správních orgánů a soudů byl proto dle stěžovatelky zcela formalistický. Rovněž namítá porušení § 2 odst. 4 správního řádu, neboť stěžovatelka jako poskytovatel veřejné služby zůstala zaviněním státních orgánů bez prostředků na neinvestiční výdaje. Krajský soud pochybil, když se nezabýval otázkou, zda nemožnost doložení splnění podmínky dle § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb. byla zaviněna stěžovatelkou a zda bylo původní hodnocení inspekce zákonné.

[8] Stěžovatelka dále brojí proti závěru krajského soudu, že lhůta pro podání žádosti dle § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. je lhůtou propadnou. Podle stěžovatelky je předmětné ustanovení třeba vykládat tak, že se vztahuje nejen na nesplnění podmínky dle odstavce 4 citovaného ustanovení, ale i na § 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb. Tomu odpovídá jak již zmiňované výkladové stanovisko žalovaného, tak i novela citovaného ustanovení, která dle stěžovatelky pouze odstranila dosavadní výkladové nejasnosti. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla schopna doložit splnění podmínky alespoň průměrného hodnocení inspekce až po 31. 1., byla oprávněna podat kompletní žádost se všemi doklady ve lhůtě do 31. 8.

[9] Stěžovatelka je dále toho názoru, že v posuzované věci bylo třeba aplikovat § 41 odst. 2 správního řádu o prominutí zmeškání lhůty a krajský soud se měl věcně zabývat splněním podmínek citovaného ustanovení. Správní řád je třeba aplikovat jak na fázi před vydáním rozhodnutí o dotaci, tak na náležitosti takového rozhodnutí, jakož i na možnost podání opravných prostředků. Stěžovatelka považuje v tomto ohledu argumentaci krajského soudu za nesrozumitelnou a vzájemně rozpornou, pokud nejprve konstatoval, že na fázi před uzavřením smlouvy o dotaci je třeba aplikovat obecné právní předpisy o správním řízení, dále v odůvodnění pak nicméně uvedl, že na část úkonů před uzavřením smlouvy nelze aplikovat ustanovení o uzavírání veřejnoprávních smluv, tedy ani ustanovení správního řádu, a uzavřel, že žadatel je v procesu vyřízení žádosti o poskytnutí dotace pouze informován o důvodech neposkytnutí dotace, čímž je vedení správního řízení o žádosti vyloučeno. Závěr krajského soudu je dle stěžovatelky v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle které je rozhodnutí ve věcech dotací dle zákona č. 306/1999 Sb. rozhodnutím dle § 67 správního řádu, přičemž na postup při uzavírání smlouvy a hodnocení žádosti je při absenci právní úpravy nutno aplikovat obecné právní předpisy o správním řízení. Stěžovatelka upozorňuje dále na metodické doporučení žalovaného ze dne 14. 1. 2015, dle kterého je účelem uzavření smlouvy o poskytnutí dotace uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy, přičemž v řízení je možné se odchýlit od některých pravidel správního řízení, musí však být zachována všechna procesní práva účastníků řízení. Metodické doporučení dále stanoví, že v některých případech bude třeba postupovat dle metody *lex posterior derogat legi priori,* neboť správní řád, který byl přijat později, je v mnoha ohledech podrobnější a účastníkům

řízení přiznává více procesních práv. Ukončit řízení o žádosti o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace tak lze buď uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, nebo vydáním rozhodnutí o neuzavření smlouvy. Závěr krajského soudu nelze dovodit ani z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 75/2013, který pojednává pouze o postavení účastníků po uzavření veřejnoprávní smlouvy. Svá tvrzení o procesní povaze lhůty pro podání žádosti o uzavření smlouvy stěžovatelka rovněž podporuje odborným stanoviskem JUDr. L. P.. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že krajský úřad nebyl povinen rozhodnout o žádosti stěžovatelky ze dne 28. 2. 2013.

[10] Stěžovatelka dále uvádí, že se krajský soud měl zabývat povahou závěrů poslední inspekční zprávy a jejím vztahem k předchozím zprávám, neboť to, zda stěžovatelka měla k 31. 1. k dispozici zákonnou zprávu inspekce, je důležité pro posouzení, zda byla dle § 5 odst. 6 věta druhá zákona č. 306/1999 Sb. oprávněna podat žádost ve lhůtě do 31. 8. Stěžovatelka namítá, že byla neoprávněně hodnocena inspekcí jako podprůměrná, a byla tak vyloučena z možnosti žádat o poskytnutí dotace v řádném termínu do 31. 1. Prostředky obrany proti hodnocení inspekce jsou velmi omezené, neboť samotný přezkum závěrů je vyloučen. Stěžovatelka se domohla provedení revizní kontroly za období tří let, která vyhodnotila školu jako průměrnou, a bylo tedy zjištěno, že škola od počátku podmínky pro poskytnutí zvýšené dotace splňovala.

[11] Stěžovatelka rovněž namítá, že o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace nebylo možné stěžovatelku pouze informovat sdělením správního orgánu prvního stupně. Správní orgán je povinen vést zákonné řízení a vydat rozhodnutí, které splňuje veškeré požadavky dle správního řádu. Žalovaný na jednu stranu postupoval vůči stěžovatelce přísně formalisticky, pokud jde o splnění lhůty pro podání žádosti, na druhou stranu vůči správnímu orgánu netrval na dodržování procesních správních předpisů a zákonných požadavků na obsah rozhodnutí. Takto nerovný postup považuje stěžovatelka za rozporný se základními ústavními principy legální licence a enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. Skutečnost, že žalovaný v odvolacím řízení vyzval stěžovatelku dle § 36 odst. 3 správního řádu k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, nemůže vést k závěru, že správní řízení bylo řádné a zákonné.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelka nesplnila základní podmínku pro podání žádosti o poskytnutí zvýšené dotace, a to podání žádosti ve stanovené lhůtě, proto nebylo třeba již zkoumat ostatní podmínky pro poskytnutí zvýšení dotace. Stěžovatelka však nesplnila ani podmínku dle § 5 odst. 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb. Dále žalovaný upozorňuje, že stěžovatelka nepožádala o prominutí zmeškání úkonu, nebyl tedy dán důvod pro aplikaci § 41 odst. 2 správního řádu. Povaha lhůty dle citovaného ustanovení tedy není pro posuzovanou věc podstatná.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem.

[14] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění seznatelné. Krajský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by krajský soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě.

[16] Podstatou sporu je skutečnost, že se stěžovatelkou nebyla uzavřena smlouva o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. z důvodu opožděně podané žádosti o zvýšení dotace, přičemž (v pořadí třetí) inspekční kontrola, která teprve stěžovatelku vyhodnotila jako průměrnou, byla ukončena až měsíc po termínu pro podání žádosti.

[17] Podle § 5 odst. 1 zákona č. 306/1999 Sb. „[m]*ezi krajským úřadem a právnickou osobou se při splnění podmínek stanovených v odstavcích 3 a 4 uzavře smlouva o zvýšení dotace, a to v termínu stanoveném v odstavci 6*“. Podle § 5 odst. 3 téhož zákona se dotace zvýší, pokud právnická osoba „*dostává dotace podle § 4*“ [písm. a)], „*má poslední výsledky hodnocení České školní inspekce alespoň průměrné a v posledním protokolu o kontrole Českou školní inspekcí nebylo zjištěno závažné porušení platných právních předpisů*“ [písm. b)] a „*je obecně prospěšnou společností nebo školskou právnickou osobou*“ [písm. c)]. Podle § 5 odst. 4 téhož zákona „[s]*mlouvu o zvýšení dotace lze uzavřít s právnickou osobou na 1 školní rok, pokud před uzavřením smlouvy alespoň po dobu 1 školního roku byla zařazena do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení podle dosavadních právních předpisů nebo zapsána ve školském rejstříku a poskytovala vzdělávání a školské služby v souladu se svým zařazením do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení nebo zápisem do školského rejstříku. Splnění těchto podmínek se posuzuje u každé školy, oboru vzdělání a školského zařízení samostatně*“. Podle § 5 odst. 6 zákona, „[p]*okud právnická osoba předloží krajskému úřadu do 31. ledna žádost o zvýšení dotace na příští školní rok spolu s doklady osvědčujícími splnění podmínek podle odstavců 3 a 4, uzavře krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace do 31. března. V případě, že právnická osoba do 31. ledna podmínky podle odstavce 4 nesplní, lze smlouvu o zvýšení dotace uzavřít do 15. září za předpokladu, že právnická osoba splní tyto podmínky do 31. srpna*“.

[18] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žádost o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 stěžovatelka doručila správnímu orgánu prvního stupně dne 1. 3. 2013 a v ní pouze uvedla, že žádá o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb., své identifikační údaje, číslo účtu a počet dětí zařazených do předškolního zařízení. Spolu s žádostí o zvýšení dotace stěžovatelka zaslala správnímu orgánu podání, ve kterém uvedla, že ve dnech 25. až 27. 2. 2013 u ní proběhla inspekční kontrola „*s velice pozitivními výstupy*“. Stěžovatelka se domnívala, že žádost o zvýšení dotace lze zaslat i dodatečně s inspekční zprávou a hodnocením, poté si možnou nesprávnost takového postupu uvědomila a požádala správní orgán prvního stupně o

možnost zjednat nápravu. Závěrem podání uvedla, že zvýšená dotace by stěžovatelce velice pomohla z důvodu značných investic v roce 2012. Správní orgán prvního stupně přípisem ze dne 18. 3. 2013 stěžovatelce sdělil, že jí zvýšení dotace na předmětný školní rok nebude možné poskytnout, neboť nebyla splněna podmínka podání žádosti v zákonném termínu. V závěru správní orgán prvního stupně stěžovatelku upozornil, že inspekční zprávu z kontroly provedené ve dnech 25. až 27. 2. 2013 může použít jako podklad pro přiznání zvýšené dotace pro školní rok 2014/2015. Stěžovatelka dne 8. 4. 2013 doručila žalovanému podání, ve kterém shrnula svou situaci a žádala o nápravu. Zdůraznila, že v případě kontroly provedené ve dnech 25. - 27. 2. se jednalo již o třetí inspekci za poslední tři roky, původní dvě kontroly byly vůči ní podjaté, a proto se obrátila na pražské ústředí inspekce s žádostí o nezávislou kontrolu, která proběhla v uvedeném termínu s velice pozitivními výstupy. Žalovaný přípisem ze dne 9. 4. 2013 sdělil stěžovatelce, že vzhledem k tomu, že nedodržela lhůtu stanovenou v § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., nemohl s ní správní orgán prvního stupně uzavřít smlouvu o zvýšení dotace. Stěžovatelka navíc nesplnila podmínku dle § 3 písm. b) zákona č. 306/1999 Sb., neboť poslední hodnocení inspekce, které měl správní orgán prvního stupně k dispozici, bylo horší než průměrné. Dne 11. 4. 2013 stěžovatelka zaslala správnímu orgánu prvního stupně inspekční zprávu z kontroly provedené ve dnech 25. až 27. 2. 2013 s hodnocením pro účely zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. „průměrná“.

[19] Dne 16. 7. 2013 podala stěžovatelka výzvu k vydání rozhodnutí o prominutí lhůty dle § 41 odst. 2 správního řádu a k nápravě nečinnosti správního orgánu, ve které uvádí, že stěžovatelka bezprostředně poté, co během poslední inspekční kontroly zjistila, že předešlá hodnocení inspekce byla nesprávná, podala žádost o zvýšení dotace a požádala o prominutí zmeškaného úkonu. Dále pak v podání poukazuje na nezákonnost předchozích inspekčních zpráv a předkládá argumenty pro aplikaci § 41 odst. 2 správního řádu. Správní orgán prvního stupně přípisem ze dne 12. 8. 2013 v reakci na výzvu uvedl, že na oblast veřejnoprávních smluv nelze institut navrácení v předešlý stav použít. I kdyby byl nicméně tento institut použitelný, nebyly splněny zákonné podmínky pro jeho užití, neboť zde nebyla překážka, která by stěžovatelce bránila úkon učinit. Stěžovatelka následně podala žalovanému návrh na přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Ve dnech 6. 9. 2013, 13. 2. 2014 a 21. 7. 2014 opětovně vyzývala správní orgán prvního stupně k rozhodnutí o žádosti dle § 41 odst. 2 správního řádu a k uzavření smlouvy o zvýšení dotace. Dne 29. 8. 2014 stěžovatelka podala žalobu k Okresnímu soudu v Liberci, jíž se domáhala uzavření smlouvy o zvýšení dotace na školní roky 2012/2013 a 2013/2014. V návaznosti na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 8. 2014, č. j. Konf 62/2012 – 49, (dostupné na www.nssoud.cz) Okresní soud v Liberci řízení dne 20. 10. 2014 usnesením č. j. 20 C 141/2014 – 66 zastavil a věc postoupil žalovanému, který o tom stěžovatelku dne 9. 12. 2014 informoval. Stěžovatelka dne 17. 8. 2015 doplnila svá podání, žalovaný stěžovatelku dne 9. 10. 2015 vyzval k vyjádření se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu a následně dne 4. 11. 2015 vydal napadené rozhodnutí.

[20] Nejvyšší správní soud pro přehlednost strukturoval odůvodnění následujícím způsobem: nejprve se zabýval povahou sdělení o neuzavření smlouvy a s tím související otázkou správného žalobního typu (*III. A.*), aplikací správního řádu na postup před uzavřením smlouvy o zvýšení dotace (*III. B.*) a odpovídající reakcí správních soudů na

vzniklou procesní situaci (*III. C.*). Následně posoudil, zda bylo možné podat žádost o zvýšení dotace v ‚prodloužené' lhůtě do 31. 8., příp. aplikovat institut prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu (*III. D.*). Nakonec se zabýval námitkou, že nedoložení alespoň průměrného hodnocení inspekce v řádné lhůtě nelze klást k tíži stěžovatelky (*III. E.*).

III. A. Povaha sdělení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace

[21] Smlouva o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. je veřejnoprávní smlouvou subordinační ve smyslu § 161 správního řádu (již zmiňované usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 62/2012 – 49). Obsahem smlouvy o zvýšení dotace je poskytnutí dotačního plnění z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy. Povinnosti příjemce dotace jsou v podstatné míře určeny zákonem č. 306/1999 Sb. ještě před uzavřením smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace a při uzavírání smlouvy se již na nich v zásadě nic podstatného nemůže změnit. Poskytovatel dotace může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace. Záleží na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje a smlouvu uzavře. Pro poskytování dotace je tedy charakteristická autoritativnost a jistá míra volnosti v určování pravidel na straně poskytovatele dotace a dobrovolnost na straně jejího příjemce. Poskytovatel dotace (jako orgán veřejné moci) je však ve své volnosti v poskytování dotací omezen zákonem (v dané věci zákonem č. 306/1999 Sb.) a obecnými principy dopadajícími na veřejnou moc, jako je zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace či zákaz měnit - zejména jednostranně či neodůvodněně - pravidla poskytování a realizace dotace po jejím poskytnutí.

[22] Dotace soukromým školám jsou tedy poskytovány na základě dohody uzavírané mezi poskytovatelem a žadatelem podle § 17 rozpočtových pravidel, a nikoli na základě rozhodnutí dle § 14 rozpočtových pravidel. Podle § 17 rozpočtových pravidel „[d]*otace nebo návratné finanční výpomoci mohou být poskytovány na základě dohod uzavíraných mezi poskytovatelem a žadatelem* […], *stanoví-li tak zvláštní zákon. Zvláštní zákon vždy také stanoví náležitosti takových dohod.*"

[23] Dohoda o poskytnutí dotace je rozdílným dotačním titulem než rozhodnutí, na který následně navazuje jiný procesní postup při administraci dotace. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Zatímco vyplácení dotace přiznané na základě rozhodnutí dle § 14 rozpočtových pravidel lze (dočasně či s konečnou platností) pozastavit dle § 14e rozpočtových pravidel či přímo odejmout dle § 15 rozpočtových pravidel, veřejnoprávní smlouvu lze měnit, vypovědět či rušit pouze postupem dle § 166 správního řádu. Při nesouhlasu s ukončením administrace dotace je třeba postupovat podle úpravy řešení sporů z veřejnoprávních smluv dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu (tj. správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy) ve sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2014, č. j. 9 Afs 37/2013 - 54, ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 126/2013 - 50, ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013 – 64, či ze dne 15. 11. 2016,

č. j. 6 Afs 275/2015 – 39, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz).

[24] Při posuzování sporů týkajících se veřejnoprávních smluv je třeba rozlišovat mezi fází před a po uzavření veřejnoprávní smlouvy. Žádost o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace je třeba kvalifikovat jako nabídku k uzavření veřejnoprávní smlouvy dle § 163 odst. 1 správního řádu. Neuzavření veřejnoprávní smlouvy ze strany správního orgánu dle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu je třeba považovat za neakceptaci nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Vzhledem k tomu, že v takovém případě nebyla veřejnoprávní smlouva uzavřena, odmítnutí uzavření smlouvy nezakládá spor z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 správního řádu, který by měl řešit nadřízený správní orgán (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016 – 28, publ. pod č. 3580/2017 Sb. NSS).

[25] Jak stanovil již zvláštní senát v citovaném usnesení č. j. Konf 62/2012 – 49, při poskytování dotací ze státního rozpočtu na základě veřejnoprávní smlouvy je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace (orgánu veřejné moci). Postup správního orgánu před uzavřením veřejnoprávní smlouvy nemůže být nicméně projevem libovůle správního orgánu. Z povahy materiálního právního státu vyplývá, že v případě vrchnostenského výkonu veřejné moci musí být jejím adresátům zajištěna soudní ochrana proti arbitrárnímu, svévolnému či šikanóznímu postupu poskytovatele dotace (nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, Pl. ÚS 12/14, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu z http://nalus.usoud.cz). Vzhledem k tomu, že neposkytnutí dotace představuje citelný zásah do právní sféry žadatele, musí být žadateli zaručeno právo na „řádný proces“, stanovený právními předpisy, popř. základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 – 46, publ. pod č. 3324/2016 Sb. NSS).

[26] Z důvodu potřeby odlišit jednotlivé úkony veřejné správy, které všechny materiálně zasahují do veřejných subjektivních práv a povinností jednotlivce, se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu opakovaně přiklonil k materiálně-formálnímu chápání rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutím tak může být jen vrchnostenský akt vydaný v právními předpisy formalizovaném řízení. Materiální znak „zásahu do práv“ totiž není znakem rozlišujícím žalobu proti rozhodnutí dle § 65 an. s. ř. s. a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 an. s. ř. s. (srov. blíže rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, odst. 17 a 23, ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, odst. 30 - 33, a ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS, odst. 36 - 39). Tento postoj rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vzal Ústavní soud opakovaně na vědomí (např. nálezy ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15, a ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 740/15, či usnesení ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. III. ÚS 219/17).

[27] Podle judikatury Nejvyššího správního soudu v situaci, kdy je rozhodnutí nahrazeno veřejnoprávní smlouvou, nedochází k vydání správního rozhodnutí. Samotný akt správního orgánu v podobě uzavření, respektive neuzavření dané dohody nelze, již

díky jeho smluvní, tedy konsenzuální povaze, považovat za správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (usnesení ze dne 3. 4. 2013, č. j. 6 Ads 133/2012 – 57). Obdobně i doktrína uvádí, že „[u]*zavření subordinační veřejnoprávní smlouvy přitom nelze považovat ze strany správního orgánu nebo jiného vykonavatele veřejné správy, který jedná za subjekt veřejné správy, za autoritativní vrchnostenské rozhodnutí, jímž vyhoví žádosti druhé strany o uzavření dohody*“ (HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 247). Odmítnutí nabídky k uzavření veřejnoprávní smlouvy tak není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 292/2016 – 28).

[28] V posuzovaném případě je rovněž zásadní, že § 17 rozpočtových pravidel ani zákon č. 306/1999 Sb. výslovně procesní postup před uzavřením dohody o poskytnutí dotace neupravují. Podle § 3 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb. „[k]*rajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti*“. Z použitého legislativního vyjádření „informuje“ zřetelně vyplývá, že zákon v případě neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace předpokládá pouze neformální sdělení, že k uzavření smlouvy nedojde a z jakého důvodu. Ze systematického hlediska je třeba připomenout, že veřejnoprávní smlouva nahrazuje vydání vrchnostenského aktu, tedy správního rozhodnutí. Bylo by tedy nelogické, a nadto komplikující již tak dosti komplexní právní úpravu, kdyby v případě poskytnutí dotace byla uzavřena veřejnoprávní smlouva, na kterou by navazoval výše popsaný procesní postup dle části páté správního řádu, a v případě neposkytnutí dotace by bylo vydáno rozhodnutí dle části druhé správního řádu.

[29] Obranu proti vybočení ze zákonných pravidel pro uzavírání dohody o poskytnutí (zvýšení) dotace je tak třeba spatřovat v institutu ochrany proti nezákonnému zásahu § 82 s. ř. s. an. (již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 292/2016 – 28). Soud tak může žadateli poskytnout ochranu proti nesprávnému posouzení naplnění podmínek dle § 5 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb., případně proti nečinnosti či průtahům při vyřizování žádosti.

[30] Žalobou proti nezákonnému zásahu soud zajistí nejefektivnější právní ochranu žadateli o poskytnutí dotace. Účinnost soudní ochrany práv jednotlivců by dle judikatury rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu měla být vždy prioritou při posuzování povahy úkonu správního orgánu, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví. Podle rozšířeného senátu jedním z aspektů, které musí být při takovém posouzení vzaty v úvahu, je mj. i pravomoc soudu rozhodnout v jednotlivých řízeních určitým způsobem. To jest, zda soudní výrok, který soud v tom kterém řízení může vydat, koresponduje se skutečnou potřebou ochrany práv jednotlivců, kteří se obracejí na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, publ. pod č. 3579/2017 Sb. NSS). V případě neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace, a to ve většině případů na určité kalendářní období, je prioritou rychlé a účinné posouzení postupu správního orgánu. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je jednak projednávána

přednostně (§ 56 s. ř. s.), především však lze v tomto řízení přímo uložit správnímu orgánu, aby nepokračoval v porušování práva, tj. aby veřejnoprávní smlouvu uzavřel.

[31] Je třeba připustit, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je založeno správní soudnictví, tj. zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s. Ochrana ze strany soudů by měla být aktivována teprve tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a veřejná správa se měla možnost s namítaným pochybením vypořádat. Na druhou stranu zákonodárce do soudního řádu správního zakotvil i ostatní dva žalobní typy, tj. žalobu na ochranu proti nečinnosti a žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, a výslovně tak připustil upozadění uvedených zásad ve specifických situacích. Pouze pro dodržení dvojinstančnosti činnosti veřejné správy a s tím souvisejícího zajištění subsidiarity soudní ochrany nelze deformovat jiné instituty správního práva a vytvářet správní rozhodnutí v situaci, kdy je nahrazeno institutem veřejnoprávní smlouvy.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že v posuzovaném případě se nejedná o rozhodnutí o neposkytnutí dotace dle § 14 odst. 5 (dříve odst. 4) rozpočtových pravidel, u nějž zákon výslovně stanoví, že se vydává ve formě „rozhodnutí“, přičemž předmětem posouzení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014 – 46 bylo posoudit přípustnost vyloučení soudní ochrany v situaci, kdy toto rozhodnutí citelně zasahuje do právní sféry žadatele o dotaci. Nejedná se ani o případ nevyplacení dotace s konečnou platností dle § 14e rozpočtových pravidel, kdy správní orgán rozhoduje o nevyplacení již jednou správním rozhodnutím přiznané dotace, neboť jde o úkon v jiné fázi administrace dotace a realizovaný na základě odlišného procesního režimu, tj. dle § 14 a násl. rozpočtových pravidel, a nikoli dle zákonné úpravy veřejnoprávních smluv.

III. B. Použití správního řádu ve fázi před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace

[33] Podle § 1 odst. 2 správního řádu „[t]*ento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*“.

[34] Podle § 163 odst. 1 správního řádu „[p]*rojev vůle učiněný v písemné formě, směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, který je určen jedné nebo více určitým osobám, je návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy (dále jen "návrh smlouvy"), jestliže je dostatečně určitý a vyplývá z něj vůle toho, kdo návrh činí (dále jen "navrhovatel smlouvy"), být jím v případě jeho přijetí vázán*“. Podle § 163 odst. 3 písm. c) „*návrh smlouvy zaniká okamžikem, kdy projev o odmítnutí návrhu smlouvy dojde navrhovateli smlouvy*“.

[35] Podle § 170 správního řádu „[p]*ři postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení*“.

[36] Podle čl. 41 legislativních pravidel vlády (dostupných na www.vlada.cz) slovo „*obdobně*“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Slovo „*přiměřeně*“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy.

[37] Podle doktríny úkony směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy jsou postupem od správního řízení odlišným (správní řízení je upraveno v části druhé a třetí správního řádu, veřejnoprávní smlouvy v části páté). To, že proces uzavírání veřejnoprávních smluv se neodehrává ve správním řízení, ale mimo ně, vyplývá i z širšího rozsahu působnosti části páté (§ 159 odst. 1 a § 160 odst. 3 správního řádu), která zahrnuje nejen výkon působnosti v oblasti veřejné správy, jenž se řídí ustanoveními části druhé a třetí (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1279-1280).

[38] Na proces před uzavřením smlouvy o zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. je tedy předně třeba aplikovat zákon č. 306/1999 Sb. a subsidiárně část pátou správního řádu. Postup správního orgánu musí dbát dodržení základních zásad činnosti správních orgánů stanovených v §§ 2 až 8 správního řádu. Správní orgán je tedy povinen zejména postupovat v souladu s právními předpisy a uplatňovat svou pravomoc pouze za účelem a v rozsahu stanoveným zákonem, dbát ochrany veřejného zájmu a práv nabytých v dobré víře a do práv jednotlivce zasahovat pouze v nezbytném rozsahu. Dále je třeba s žadateli jednat zdvořile a vstřícně a postupovat bez zbytečných průtahů, hospodárně a v souladu se zásadou rovnosti. Při uzavírání smluv o zvýšení dotace se ustanovení části druhé správního řádu použijí pouze přiměřeně. U jednotlivých ustanovení části druhé správního řádu je tedy třeba zvažovat, zda je jejich použití v souladu s povahou a účelem uzavírání veřejnoprávních smluv. Prakticky se však přiměřené použití ustanovení o správním řízení bude týkat především obecných ustanovení o správních orgánech a účastnících řízení (VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. 2. vydání*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1327). Ustanovení části třetí týkající se opravných prostředků se nepoužijí vůbec.

[39] K argumentaci stěžovatelky metodickým doporučením sekce legislativy a práva žalovaného, Nejvyšší správní soud uvádí, že metodické doporučení bylo správním orgánům rozesláno teprve dne 14. 1. 2015, přičemž proces před uzavřením veřejnoprávní smlouvy v posuzovaném případě (tedy do sdělení krajského úřadu o neuzavření dohady o zvýšení dotace ze dne 18. 3. 2013) probíhal začátkem roku 2013. Zmiňované doporučení ani jiný úkon ze strany žalovaného (který v této fázi se stěžovatelkou nijak nekomunikoval) tak u stěžovatelky nemohlo založit dobrou víru v určitý procesní postup veřejné správy ani legitimní očekávání.

[40] Nejvyšší správní soud shrnuje, že proces před uzavřením smlouvy o zvýšení dotace není správním řízením, aplikují se tedy na něj pouze základní zásady činnosti správních orgánů a pouze přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

III. C. Další postup v řízení před soudem

[41] Jak bylo uvedeno výše, oznámení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. ani rozhodnutím vydaným v řízení dle části druhé

správního řádu, přičemž proti němu není přípustné odvolání ani jiný opravný prostředek. Zákon č. 306/1999 Sb. žádný opravný prostředek nestanoví, § 170 správního řádu výslovně použití třetí části správního řádu na uzavírání veřejnoprávních smluv vylučuje. Žalovaný tedy neměl pravomoc rozhodnout o opravném prostředku proti sdělení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace.

[42] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důsledkem vydání rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu za situace, kdy opravný prostředek není přípustný, je nicotnost rozhodnutí o tomto opravném prostředku (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 153/2002 - 33, publ. pod č. 273/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009 - 171, publ. pod č. 2475/2012 Sb. NSS, ze dne 10. 5. 2017, č. j. 6 Afs 55/2016 – 70, či ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 274/2016 – 8).

[43] Podle § 76 odst. 2 s. ř. s., zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud soud nicotnost nevysloví, zatíží tím nepřezkoumatelností své vlastní rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud je pak oprávněn rozhodnutí krajského soudu i bez námitky zrušit (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a sám vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Jako jediný možný tedy zvolil tento postup i v projednávaném případě.

[44] Nejvyšší správní soud se však neomezil toliko na vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, a připojil i právní argumentaci o jádru sporu. Musel totiž nutně vzít v úvahu složitou procesní situaci stěžovatelky (do níž se nedostala zcela vlastním přičiněním). Že nebude uzavřena smlouva o zvýšení dotace, bylo stěžovatelce sděleno dne 18. 3. 2013, tedy v době, kdy usnesením zvláštního senátu č. j. Konf 62/2012 – 49 ještě ani nebylo postaveno najisto, zda se v případě smlouvy o zvýšení dotace jedná o veřejnoprávní, či soukromoprávní smlouvu (tedy zda spory z ní vzniklé mají řešit civilní soudy, nebo správní linie), a v době před vydáním již zmiňovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014 – 46, který připustil soudní přezkum ve věci poskytování dotací. Ohledně procesní „jasnozřivosti“ nelze klást na účastníka přemrštěné požadavky, zejména pokud i uvnitř veřejné správy a obou větví soudnictví teprve probíhá formování přístupu k řešení určitého okruhu odborných právních otázek (zde ohledně dotací), jež trvá měsíce až léta a má “na kontě“ i slepé uličky. V případech roztříštěnosti (či změny) judikatury správních soudů Nejvyšší správní soud apeluje na krajské soudy, aby žalobci daly možnost upravit petit žaloby postupem dle § 37 s. ř. s. V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud nicméně neshledal důvod k vrácení věci krajskému soudu s tímto pokynem, neboť veškeré stěžovatelkou uplatněné námitky, kterými brojila proti neuzavření smlouvy o zvýšení dotace z důvodu opožděného podání žádosti, byly procesně „nadstandardním“ způsobem věcně vypořádány žalovaným [který je obecně nadřízeným orgánem poskytovatele dotace a byl zjevně veden snahou o poskytnutí co nejkomplexnější ochrany v situaci, kdy ani jemu nebylo úplně zřejmé, jak nakládat se smlouvami o poskytnutí (zvýšení) dotace a jejich případným neuzavřením], na čemž nic nemění ani to, že ve výsledku je třeba na toto rozhodnutí pro absolutní nedostatek věcné příslušnosti ve spojení s nesprávnou formou nutno hledět jako na nicotné, a posouzeny krajským soudem, s jehož věcným vypořádáním se Nejvyšší správní soud z dále uvedených

důvodů ztotožňuje. Dodatečně poskytnutá možnost konverze žaloby proti rozhodnutí na žalobu zásahovou (a s tím související označení žalovaného) by díky plynutí času způsobila procesní obtíže, a přitom by stěžovatelce kromě prodloužení řízení a s tím souvisejících nákladů nemohla přinést nic jiného. Soud vzal při volbě tohoto procesního řešení v úvahu i to, že se v daném případě jedná o jednoho adresáta předmětné činnosti veřejné správy, uvedený postup se tak nedotkne práv a povinností jiných osob (k tomu srov. *a contrario* např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13). Nejvyšší správní soud díky specifickým okolnostem v této věci výjimečně neposkytl náležitý prostor krajskému úřadu (možnému žalovanému původci zásahu) k uplatnění jeho procesních práv, neboť při posouzení všech stěžovatelčiných meritorních námitek shledal jeho postup ve všech ohledech zákonným. Pochybení nastalo teprve civilním soudem iniciovanými nesprávnými kroky žalovaného, který akt správně označený krajským soudem jako „sdělení“ „zprocesnil“, aby s ním následně nakládal jako se správním rozhodnutím.

III. D. Lhůta pro podání žádosti o zvýšení dotace

[45] Podle § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., ve znění účinném ke dni provedení procesního úkonu, tj. do 30. 4. 2015, „[p]*okud právnická osoba předloží krajskému úřadu do 31. ledna žádost o zvýšení dotace na příští školní rok spolu s doklady osvědčujícími splnění podmínek podle odstavců 3 a 4, uzavře krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace do 31. března. V případě, že právnická osoba do 31. ledna podmínky podle odstavce 4 nesplní, lze smlouvu o zvýšení dotace uzavřít do 15. září za předpokladu, že právnická osoba splní tyto podmínky do 31. srpna*“.

[46] Z jazykového, logického i systematického výkladu výše uvedených ustanovení vyplývá, že správní orgán smlouvu o zvýšení dotace uzavře, pokud žadatel do 31. ledna podá žádost o zvýšení dotace a spolu s ní doloží, že splňuje podmínky dle § 5 odst. 3 a 4 zákona č. 306/1999 Sb. Výjimku ze závazného termínu pro podání žádosti stanoví zákon č. 306/1999 Sb. pouze pro ty subjekty, které splní podmínky *zařazení do sítě předškolních zařízení, škol a školských zařízení* a *poskytování vzdělání a školských služeb alespoň po dobu jednoho roku* teprve ke konci školního roku, tedy do 31. srpna. Účelem výjimky je zjevně umožnit získání zvýšené dotace i těm subjektům, které nově vzniknou v průběhu roku. Podle stanoviska ředitele odboru financování a rozvojových nástrojů žalovaného ze dne 2. 1. 2014, č. j. MSMT-43815/2013 (č. l. 14 správního spisu žalovaného), které bylo vydáno k výkladu § 5 odst. 3, 4, 5 a 6 zákona č. 306/1999 Sb. na žádost krajského úřadu v řízení (obdobném jako v nyní posuzované věci) vedeném pod sp. zn. KULK 73094/2013 se společností DOCTRINA – základní a mateřská škola, s. r. o., dle ustálené správní praxe se možnost uzavřít smlouvu o zvýšení dotace do 15. září týká pouze podmínky dle § 5 odst. 4 zákona č. 306/1999 Sb., a nikoli podmínek stanovených v § 5 odst. 3 zákona.

[47] Daný závěr obstojí i vzhledem k výkladu úmyslem zákonodárce v kontextu následné novelizace zákona č. 306/1999 Sb. a jejího účelu. Podle § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., ve znění účinném od 1. 5. 2015, „[p]*okud právnická osoba předloží krajskému úřadu do 31. ledna žádost o zvýšení dotace na příští školní rok spolu s doklady osvědčujícími splnění podmínek podle odstavců 3 a 4, uzavře krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace do 31. března. V případě, že právnická osoba do 31. ledna podmínky podle odstavce 3 písm. b) nebo*

odstavce 4 nesplní, lze smlouvu o zvýšení dotace uzavřít do 15. září za předpokladu, že právnická osoba splní tyto podmínky do 31. srpna". Novelou byla do posuzovaného ustanovení doplněna možnost splnění podmínky doložit hodnocení alespoň průměrné do 31. srpna, nikoli však pro všechna školská a předškolní zařízení, nýbrž pouze pro zařízení nově vzniklá v daném roce. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 82/2015 Sb., jímž byl zákon č. 306/1999 Sb. ke dni 1. 5. 2015 novelizován, se mimo jiné prodlouží „*lhůta pro předložení inspekční zprávy u nových škol, která je dosud stanovena tak, že inspekce musí proběhnout de facto v prvním pololetí školního roku, v němž škola zahájila činnost (bod 9 - § 5 odst. 6)*". Z uvedeného vyplývá, že úmyslem zákonodárce bylo prodloužit lhůtu pro předložení inspekční zprávy novým školským a předškolním zařízením, po kterých by bylo příliš striktní požadovat provedení inspekce v prvním pololetí školního roku. Ani novelou č. 82/2015 Sb. tedy zákonodárce neměl v úmyslu umožnit prodloužení zákonné lhůty do 31. srpna všem školským a předškolním zařízením. Opačný výklad by byl v rozporu se zásadou racionálního zákonodárce, neboť by tak lhůta do 31. ledna ztratila jakékoli opodstatnění, stala by se pouze dobrovolnou.

[48] Nejvyšší správní soud proto dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že výjimka věty druhé § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. je jasně vymezena svým účelem, tj. umožnit novým zařízením doložit podmínku řádného fungování po dobu alespoň jednoho roku až ke konci školního roku. Nelze ji rozšiřovat na situaci stěžovatelky, která v době podání žádosti o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 nebyla novým školským zařízením (v rejstříku škol a školských zařízení je jako soukromá mateřská škola zapsána od 1. 9. 2010), podmínku dle § 5 odst. 4 zákona č. 306/1999 Sb. tedy splňovala, v době podání žádosti již fungovala po dobu dvou a půl školních let a byla u ní na její žádost již dvakrát provedena školní inspekce. Skutkový stav v nyní posuzované věci je tedy zcela odlišný od hypotézy výjimky z § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb., a proto ji nelze na stěžovatelčinu situaci aplikovat.

[49] Důležitým aspektem při posuzování lhůty pro podání žádosti o uzavření smlouvy o zvýšení dotace je to, že splnění podmínky včasného podání žádosti je základním předpokladem pro získání dotace. Poskytování dotací je specifické v tom, že se jedná o nakládání s veřejnými prostředky, správní orgán je tedy povinen dbát zajištění férového konkurenčního prostředí při jejich rozdělování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 – 159, publ. pod č. 2189/2011 Sb. NSS). Dotace představují určité dobrodiní ze strany státu, který je proto oprávněn stanovit si podmínky pro jejich poskytnutí s výhradou dodržení základních ústavněprávních zásad jako zákaz diskriminace, libovůle či ochrana legitimního očekávání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 – 63, publ. pod č. 2332/2011 Sb. NSS). Z tohoto důvodu nelze z povinnosti podání žádosti do 31. ledna nad jasně vymezený rámec zákona (tj. případy týkající se nových školských zařízení, které k 31. lednu nesplňují podmínku řádného fungování po dobu alespoň jednoho školního roku) dovozovat žádné výjimky, ani na promeškání lhůty uplatňovat institut prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu.

[50] Podle § 41 odst. 1 správního řádu „[n]*avrácením v předešlý stav se rozumí prominutí zmeškání úkonu, který je třeba provést nejpozději při ústním jednání nebo v určité lhůtě, nebo povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání, kterou by jinak nebylo možno učinit*".

[51] Jak již bylo výše uvedeno (viz odst. [38]) aplikace jednotlivých ustanovení části druhé správního řádu v řízení před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace závisí na posouzení, zda je jejich použití v souladu s povahou a účelem uzavírání veřejnoprávních smluv. Poskytnutí dotace dle zákona č. 306/1999 Sb. není vázáno na povinnost předložení projektové dokumentace či účast ve výběrovém řízení. Ke vzniku nároku na zvýšení dotace dle § 5 zákona č. 306/1999 Sb. není třeba splnit náročné podmínky, žadatel pouze musí již být příjemcem dotace dle § 4 zákona, řádně fungovat po dobu alespoň jednoho školního roku, musí mít alespoň průměrné hodnocení inspekce a musí být obecně prospěšnou společností nebo školskou právnickou osobou. Další podmínkou uzavření smlouvy o zvýšení dotace je pak předložení žádosti ve stanovené lhůtě. Ustanovení § 5 odst. 6 zákona č. 306/1999 Sb. stanoví, že krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace uzavře, pokud žadatel předloží žádost do 31. 1. Podle § 3 odst. 2 téhož zákona se smlouva o poskytnutí dotace neuzavře, pokud krajský úřad neobdržel žádost o poskytnutí dotace ve lhůtě podle § 2 odst. 1 zákona. Již zmiňovaná důvodová zpráva k zákonu č. 82/2015 Sb., jímž se do § 3 odst. 2 zákona č. 306/1999 Sb. za slovo „*neuzavře*“ výslovně včlenila věta „*pokud krajský úřad neobdržel žádost o poskytnutí dotace ve lhůtě podle § 2 odst. 1*“, uvádí, že novelou se rovněž odstraní pochybnosti ohledně povahy lhůty pro předložení žádosti o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, resp. zvýšení dotace, neboť „*lhůta bude jednoznačně stanovena jako propadná*“.

[52] Z výše uvedeného je zřejmé, že promeškáním lhůty k podání žádosti právo na uzavření smlouvy o zvýšení dotace zaniká. Institut prominutí zmeškání úkonu dle § 41 odst. 1 správního řádu tak nelze v procesu uzavírání smlouvy o zvýšení dotace aplikovat. Opačný postup by vedl k netransparentnímu a neférovému postupu při přiznávání dotací. Bylo by navíc nepraktické (a s ohledem na pevné každoroční načasování jednotlivých fází administrování dotací až nereálné), kdyby veřejná správa, jejímž úkolem je rozdělit jistou předem rozpočtově určenou sumu na dotace fungujících vzdělávacích zařízení, obdržela v zákonném termínu pouze část žádostí a byla nucena počítat s určitým procentem zájemců, kteří požádají o zvýšení dotace s časovým odstupem např. z důvodu nemoci apod. Zásada dobré správy, na kterou stěžovatelka odkazuje, je nepochybně pro fungování orgánů veřejné správy podstatná, nemůže však vést k uplatnění procesního institutu, který je z povahy věci neaplikovatelný. Argumentace obsažená v předloženém odborném stanovisku JUDr. L. P. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů nepřesvědčila. Vzhledem k neaplikovatelnosti institutu navrácení v předešlý stav v nyní posuzované věci nebyl správní orgán prvního stupně ani povinen o podané žádosti rozhodnout. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatelka byla povinna podat žádost ve lhůtě do 31. 1., což neučinila, a proto je její žádost třeba považovat za opožděnou.

III. E. Povinnost doložit alespoň průměrné hodnocení inspekce v zákonné lhůtě do 31. ledna

[53] Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na vyjádření ředitelky odboru legislativy a exekutivního servisu žalovaného (obsažené v příloze výše zmiňovaného stanoviska č. j. MSMT-43815/2013), dle kterého „[o] *prolomení výše uvedeného výkladu* [že při nedoložení alespoň průměrného hodnocení inspekce do 31. ledna není splněna podmínka pro uzavření smlouvy o zvýšení dotace] *by bylo možno uvažovat toliko v případech, kdy příčiny absentujícího hodnocení ČSI nelze klást k tíži právnické osoby vykonávající dotovanou*

činnost, tento zvláštní argument je ovšem zcela jiné povahy než obecný argument souvislostí § 5 odst. 3 a 4 cit. zák.“ Dle stěžovatelky není důvodný rozdíl mezi situací, kdy z příčin, které nelze klást k tíži právnické osoby, hodnocení inspekce zcela absentuje, a kdy sice existuje, ale je nezákonné.

[54] Podle § 173 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v rozhodném znění, je inspekce správní úřad s celostátní působností, který je organizační složkou státu a účetní jednotkou (odst. 1), a je organizačně členěna na ústředí inspekce se sídlem v Praze a inspektoráty inspekce (odst. 2).

[55] Podle § 174 odst. 2 školského zákona inspekce v rámci inspekční činnosti zjišťuje a hodnotí podmínky, průběh a výsledky vzdělávání, a to podle příslušných školních vzdělávacích programů [písm. b)], zjišťuje a hodnotí naplnění školního vzdělávacího programu a jeho soulad s právními předpisy a rámcovým vzdělávacím programem [písm. c)] a vykonává kontrolu dodržování právních předpisů, které se vztahují k poskytování vzdělávání a školských služeb [písm. d)]. Podle § 174 odst. 6 česká školní inspekce je povinna provést inspekční činnost podle odstavce 2 písm. b), c) a d) pro účely přiznání dotací podle zvláštního právního předpisu, pokud o to právnická osoba, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, požádá.

[56] Podle § 174 odst. 9 písm. a) školského zákona je výstupem v případě inspekční činnosti dle § 174 odst. 2 písm. b) a c) téhož zákona inspekční zpráva. Podle § 174 odst. 10 školského zákona „[i]*nspekční zpráva obsahuje hodnocení podmínek, průběhu a výsledků vzdělávání a dále jména, příjmení a podpisy školních inspektorů, kontrolních pracovníků a přizvaných osob. Obsah inspekční zprávy projednají školní inspektoři a kontrolní pracovníci s ředitelem školy nebo školského zařízení. Projednání a převzetí inspekční zprávy potvrdí ředitel školy nebo školského zařízení podpisem. Připomínky k obsahu inspekční zprávy může ředitel školy nebo školského zařízení podat České školní inspekci do 14 dnů po jejím převzetí. Inspekční zprávu společně s připomínkami a stanoviskem České školní inspekce k jejich obsahu zasílá Česká školní inspekce bez zbytečného odkladu zřizovateli a školské radě. Inspekční zpráva včetně připomínek je veřejná a je uložena po dobu 10 let ve škole nebo školském zařízení, jichž se týká, a v příslušném inspektorátu České školní inspekce*“.

[57] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu inspekční zpráva podle § 174 odst. 9 písm. a) [dříve odst. 12 písm. a)] školského zákona není rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2006, č. j. 3 Aps 2/2005 - 44, publ. pod č. 860/2006 Sb. NSS, či ze dne 31. 5. 2011, č. j. 9 As 11/2011 - 74, publ. pod č. 2457/2012 Sb. NSS). Inspekční zpráva dle citovaného rozsudku sama o sobě nezasahuje do právní sféry právnické osoby, neboť v rámci zákonem vymezeného okruhu skutečností, které má zjišťovat a hodnotit, popisuje zjištěný skutkový stav, jenž následně také hodnotí. Inspekční zpráva sama o sobě nezakládá práva a povinnosti či jinak nezasahuje do právní sféry jednotlivce. K zásahu do právní sféry jednotlivce dochází „*až odstoupením od smlouvy o zvýšení dotace učiněným podle § 6 odst. 4 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Proti tomuto odstoupení se lze po vyčerpání opravných prostředků, pokud je zákon připouští, bránit žalobou k soudu. V rámci takového soudního sporu bude možno k námitce posoudit i ty části inspekční zprávy, které tvořily podklad*

pro odstoupení od smlouvy“ (již zmiňovaný rozsudek č. j. 9 As 11/2011 – 74). Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dovodil, že inspekční zpráva nepodléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, tvoří nicméně podklad pro posouzení důvodnosti žaloby proti konečnému rozhodnutí. Při posuzování zákonnosti neuzavření smlouvy o zvýšení dotace je tedy třeba zvážit i zákonnost postupu inspekce, možná prodlení či namítanou podjatost při výkonu inspekční činnosti.

[58] Ze správního spisu vyplývá, že u stěžovatelky proběhly tři inspekční kontroly, a to ve dnech 10. až 11. 1. 2011, 12. až 13. 4. 2012 a 25. až 27. 2. 2013. Všechny kontroly byly dle inspekčních zpráv provedeny libereckým inspektorátem, u první kontroly byla přítomna pouze jedna školní inspektorka a kontrolní pracovnice, u následujících dvou již byly přítomny školní inspektorky dvě. Žádost o uzavření smlouvy o zvýšení dotace na školní rok 2013/2014 byla správnímu orgánu prvního stupně doručena dne 1. 3. 2013, a to bez nezbytného inspekčního hodnocení. Stěžovatelka v podání doručeném správnímu orgánu spolu s žádostí pouze uvedla, že ve dnech 25. až 27. 2. 2013 u ní proběhla inspekční kontrola „*s velice pozitivními výstupy*“.

[59] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v nyní posuzované věci stěžovatelka nepodala žádost v zákonné lhůtě, a proto nebylo možné se stěžovatelkou smlouvu o zvýšení dotace uzavřít. K výše uvedené námitce ohledně nezákonnosti předchozích inspekčních zpráv Nejvyšší správní soud nicméně dodává, že pokud by stěžovatelka podala žádost v řádné zákonné lhůtě, avšak bez požadované inspekční zprávy (podobně jako v případě, k němuž se vztahovalo stěžovatelkou zmiňované stanovisko), bylo by skutečně na místě zvažovat, zda nemožnost dodat alespoň průměrné inspekční hodnocení lze klást k tíži stěžovatelky. Aby bylo ovšem možné se v soudním řízení zabývat námitkou, že stěžovatelka byla zasažena na svých právech tím, že hodnocení „průměrná“ obdržela až po třetí (a údajně jediné řádné) inspekční kontrole, muselo by v řízení vyjít najevo (typicky na základě příslušného tvrzení stěžovatelky), že o provedení nové inspekční kontroly žádala bez zbytečného prodlení poté, co obdržela negativní hodnocení, jež vnímala jako nezákonné a nespravedlivé. Bylo by na stěžovatelce, aby tvrdila, že bylo i při vynaložení veškerého úsilí, jež po ní lze spravedlivě požadovat (včetně např. obstarání časově náročných záležitostí s přiměřeným předstihem), objektivně nemožné opatřit si adekvátní kontrolní hodnocení nezbytné pro zvýšení dotace.

[60] Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že stěžovatelce nelze přisvědčit, že posuzovaná poslední inspekční zpráva je zprávou revizní, která dokládá nezákonnost předchozích zpráv. Zákonná úprava výslovně s možností konání revizní inspekce nepočítá, přičemž ani z předložených inspekčních zpráv nevyplývá, že by poslední inspekční kontrola byla kontrolou revizní. Inspekční zpráva z poslední inspekční kontroly sice uvádí, že hodnocené období zahrnuje kromě školního roku 2012/2013 i rok 2011/2012, z obsahu zprávy však jasně vyplývá, že inspekce hodnotila aktuální stav předškolního zařízení, což je vzhledem k podstatě inspekční činnosti spočívající ve zjišťování skutkového stavu a jeho hodnocení zcela logické. Za obvyklého běhu věcí, tj. nebyla-li by zvláštní potřeba zpětného prověřování skutečností rozhodných pro minulá období, nelze zásadně vidět důvod, aby školní inspektorky hodnotily skutkový stav z předchozích let, který se během času vyvíjí. Ani závěry inspekční zprávy z poslední kontroly neuvádějí nic o přezkoumání či přehodnocení předchozích inspekčních zpráv. Z inspekčních zpráv spíše

vyplývá, že stěžovatelka postupně zkvalitňovala výuku a školské služby, a proto při poslední inspekční kontrole dosáhla hodnocení „průměrná“. Tvrzení stěžovatelky, že poslední inspekční kontrola byla provedena na základě stížností stěžovatelky na ústředí inspekce v Praze, není podloženo obsahem poslední inspekční zprávy ani správního spisu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[61] Nejvyšší správní soud shledal, že napadený rozsudek nemůže obstát, neboť přehlíží, že napadené rozhodnutí je nicotné. Protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí, postupoval Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a vyslovil rovněž nicotnost napadeného rozhodnutí.

[62] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně vysloví nicotnost rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z ustanovení § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[63] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka byla sice v řízení úspěšná v tom smyslu, že napadený rozsudek byl zrušen a napadené rozhodnutí prohlášeno nicotným, ovšem pouze z důvodu, který nelze přičítat k tíži veřejné správě, nýbrž zcela nepřehledné zákonné úpravě a roztříštěné judikatuře soudů správních i civilních. Co do merita věci, tedy posouzení účinků pozdního podání žádosti o uzavření smlouvy o zvýšení dotace, byla stěžovatelka ve všech svých uplatněných námitkách neúspěšná. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že jsou dány důvody zvláštního zřetele hodné, aby stěžovatelce nebyla přiznána náhrada nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. října 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu