

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Petra Mikeše, Filipa Dienstbiera, Radovana Havelce, Zdeňka Kühna, Barbary Pořízkové a Karla Šimky, v právní věci žalobkyně: **Základní škola a mateřská škola KLAS s.r.o.**, se sídlem Školní náměstí 37, Pardubice, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Malé náměstí 124, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2017, čj. MSMT-7348/2017-4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 1. 2018, čj. 52 A 73/2017 - 113,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 1. 2018, čj. 52 A 73/2017 - 113, **se ruší**.

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2017, čj. MSMT-7348/2017-4, **je nicotné**.

III. Rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 10. 2. 2017, č. j. KrÚ 12277/2017, **je nicotné.**

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem ve výši **23.987 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Milana Jelínka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci jde o posouzení, jakou možnost obrany má ten, kdo nesouhlasí s tím, že s ním nebyla uzavřena smlouva o poskytnutí (zvýšení) dotace podle § 3 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním

a školským zařízením (dále jen „zákon o poskytování dotací soukromým školám“). Dosavadní judikatura se rozchází v tom, zda informace o důvodech neuzavření smlouvy představuje rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s., nebo zda jde o zásah přezkoumatelný ve správním soudnictví podle § 82 s. ř. s.

II. Přehled dosavadního řízení

[2] Žalobkyně požádala o zvýšení dotace podle § 5 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Krajský úřad Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 10. 2. 2017, č. j. KrÚ 12277/2017, její žádosti nevyhověl a smlouvu o zvýšení dotace se rozhodl neuzavřít, jelikož v posledním protokolu o kontrole bylo Českou školní inspekcí zjištěno závažné porušení právních předpisů. Stěžovatel podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Podle § 5 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám krajský úřad a právnická osoba podle § 1 odst. 1 věty první téhož zákona uzavřou veřejnoprávní smlouvu o zvýšení dotace, jsou-li splněny zákonné podmínky, tedy (vedle jiného) pokud *v posledním protokolu o kontrole Českou školní inspekcí nebylo zjištěno závažné porušení platných právních předpisů* [§ 5 odst. 3 písm. b) zákona o poskytování dotací soukromým školám]. Právnickou osobou podle § 1 odst. 1 věty první jsou právnické osoby vykonávající činnost škol a školských zařízení zapsaných do školského rejstříku, které nejsou zřizovány státem, krajem, obcí, dobrovolným svazkem obcí, jehož předmětem činnosti jsou úkoly v oblasti školství, nebo registrovanou církví nebo náboženskou společností, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy (dále jen „soukromá škola“).

[4] Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. Neuzavření veřejnoprávní smlouvy je spojeno se *závažným* (nikoliv jakýmkoliv) porušením právních předpisů. Pojem *závažné porušení právních předpisů* žalovaný nevyložil a nevycházel z konkrétních skutkových zjištění. Protokol České školní inspekce je jen podkladem, ale závažnost porušení musí posoudit správní orgány rozhodující o poskytnutí dotace.

[5] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Podle něj správní orgány dostatečně odůvodnily, proč porušení právních předpisů spočívající v nesplnění předpokladů pro pedagogické pracovníky a pro výkon funkce ředitele školy považují za závažná. Závažnost porušení vyhodnotily a své závěry vysvětlily. Vypořádaly se i s námitkami žalobkyně.

[6] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel upozornil na rozpor v judikatuře NSS. Podle rozsudku ze dne 25. 10. 2017, čj. 2 Afs 245/2016 - 43, č. 3692/2018 Sb. NSS, *MŠ U Potůčku,* správní orgán v případě neuzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám soukromou školu (žadatele) pouze informuje o důvodech jejího neuzavření, aniž by vydal správní rozhodnutí. Případné rozhodnutí o odvolání proti takovéto „informaci“ je tudíž nicotné. Škola se může u soudu bránit v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. Tyto závěry jsou obdobné usnesení NSS ze dne 3. 4. 2013, čj. 6 Ads 133/2012 - 57. Naproti tomu NSS v pozdějším rozsudku ze dne 7. 12. 2017, čj. 10 Afs 270/2017 - 48, *MŠ KIDS Company*

Praha, nicotnost rozhodnutí odvolacího správního orgánu neshledal a napadený rozsudek bez dalšího věcně přezkoumal.

[7] Nejednotnost judikatury působí značné obtíže. Postup v projednávané věci odpovídá praxi, podle níž krajské úřady v případě neuzavření veřejnoprávní smlouvy vydávají správní rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Tento postup odpovídá i závěrům veřejného ochránce práv [zpráva o šetření ze dne 12. 5. 2014 a závěrečné stanovisko ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. 6329/2012/VOP/JHO]. Stěžovatel doplnil, že poskytování dotací je výkonem přenesené působnosti kraje (hrazeny jsou z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu) a na dotaci je při splnění zákonných podmínek právní nárok. Tento postup je též v souladu s usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dál jen „zvláštní senát"), ze dne 21. 8. 2014, čj. Konf 62/2012-49, *Palais Royal*.

[8] Stěžovatel proto uvedl, že by věc měla být postoupena rozšířenému senátu. Ten by měl rozhodnout o tom, podle jakých pravidel se postupuje při posuzování žádosti o poskytnutí (zvýšení) dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám, včetně toho, má-li správní orgán v případě nevyhovění žádosti vydat správní rozhodnutí (proti kterému je přípustné odvolání), anebo žadatele pouze informovat o neuzavření smlouvy.

[9] Žalobkyně navrhla kasační stížnost zamítnout. Obě správní rozhodnutí považuje za nepřezkoumatelná, jelikož neobsahují podrobnější odůvodnění intenzity porušení právních předpisů. Stěžovatel se vadu rozhodnutí snaží zhojit v soudním řízení, což však není přípustné. Ani v kasační stížnosti nově uvedené důvody navíc neobstojí.

[10] K rozporu v judikatuře NSS uvedla, že by prohlášením rozhodnutí stěžovatele za nicotné bylo porušeno její právo na spravedlivý proces, neboť k podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem jí již uplynula objektivní lhůta. Ve věci řešené v rozsudku *MŠ U Potůčku* krajský úřad žadateli nevyhověl přípisem, v projednávané věci však vedl správní řízení a vydal rozhodnutí. Jeho závěry proto na posuzovaný případ nedopadají. Postup správních orgánů odpovídal správní praxi i stanovisku veřejného ochránce práv. Jelikož zákon o poskytování dotací soukromým školám neupravuje postup, jakým má být žadatel o neposkytnutí dotace informován, nevylučuje to ani, aby správní orgán vydal rozhodnutí ve správním řízení. Zároveň odkázala na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2019, čj. 31 Af 32/2019 - 84, podle něhož není rozumný důvod bránit správní praxi, podle níž se o žádostech o poskytnutí (zvýšení) dotace vede správní řízení.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu

[11] Devátý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc naposledy přidělena, se rozhodl věc postoupit rozšířenému senátu. Uvedl, že na základě žádosti o poskytnutí (zvýšení) dotace správní orgán (krajský úřad) posoudí splnění zákonných podmínek a v návaznosti na to uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti. V případě vyhovění žádosti tedy krajský úřad a soukromá škola uzavřou smlouvu o poskytnutí (zvýšení) dotace. Předkládající senát má za nesporné, že jde o tzv. nevolitelnou (není alternativou správního

rozhodnutí) subordinační veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 161 správního řádu (usnesení zvláštního senátu *Palais Royal*). V případě nevyhovění (odmítnutí) žádosti krajský úřad soukromou školu informuje o důvodech neuzavření smlouvy. Právě o povaze tohoto správního aktu a ruku v ruce s tím i o způsobu soudní ochrany proti němu panuje v judikatuře NSS rozpor.

[12] K poskytnutí dotace v tomto případě dochází ve zcela specifické procesní situaci, a to uzavřením nevolitelné subordinační veřejnoprávní smlouvy. Neposkytnutí dotace má za následek neuzavření takové smlouvy. Odpověď na povahu odmítnutí dotace nelze bez dalšího nalézt ve stávající judikatuře rozšířeného senátu, a to ani ohledně oprávnění vydat rozhodnutí, kterým se částka původně přiznané dotace definitivně snižuje dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ani ohledně povahy územního souhlasu dle § 96 stavebního zákona (k prvému především usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích*, k druhému naposledy usnesení ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, *souhlasy podle stavebního zákona II*).

[13] Podle rozsudku druhého senátu *MŠ U Potůčku* krajský úřad v případě odmítnutí žádosti o dotaci soukromou školu pouze neformálně informuje o neuzavření smlouvy a o důvodech jejího neuzavření. Obrana ve správním soudnictví je tudíž možná pouze v řízení o ochraně před nezákonným zásahem. V dané věci krajský úřad přípisem žadatelce sdělil, že žádost nepředložila v zákonném termínu a není možné jí zvýšení dotace poskytnout. Ta podala odvolání, které stěžovatel jako odvolací správní orgán podle správního řádu zamítl a napadené sdělení (podle jeho názoru rozhodnutí) potvrdil. Krajský soud podanou žalobu věcně projednal a zamítl. Ke kasační stížnosti žadatelky druhý senát napadený rozsudek z úřední povinnosti zrušil a odvolací správní rozhodnutí prohlásil za nicotné, jelikož sdělení krajského úřadu nebylo rozhodnutím, proti němuž by byl opravný prostředek přípustný.

[14] Při posouzení povahy odmítnutí žádosti o dotaci vyšel druhý senát z dřívější judikatury NSS, a to z usnesení čj. 6 Ads 133/2012 - 57 a z rozsudku ze dne 9. 3. 2017, čj. 1 As 292/2016-28, č. 3580/2017 Sb. NSS, *Labrys*. Odmítnutí žádosti považoval za vyústění kontraktačního procesu: „*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*." (viz bod 24 a rozsudek *Labrys*, bod 32). Upozornil, že „*v situaci, kdy je rozhodnutí nahrazeno veřejnoprávní smlouvou, nedochází k vydání správního rozhodnutí*" (bod 27), a považoval „*za nelogické, a nadto komplikující již tak dosti komplexní právní úpravu, kdyby v případě poskytnutí dotace byla uzavřena veřejnoprávní smlouva [...] a v případě neposkytnutí dotace by bylo vydáno rozhodnutí dle části druhé správního řádu*" (bod 28). Uzavřel tedy, že „*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.*" (viz bod 27 a usnesení čj. 6 Ads 133/2012 -57, bod 5).

[15] Zároveň druhý senát zdůraznil, že odchylný procesní postup před uzavřením veřejnoprávní smlouvy neplyne ani ze zákona o poskytování dotací soukromým školám,

ani z § 17 rozpočtových pravidel. Z § 3 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám dovodil, že „*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*" (bod 28). Obranu proti vybočení ze zákonných pravidel pro uzavírání smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace spojil s řízením o ochraně před nezákonným zásahem, zároveň ji považoval za nejefektivnější (viz body 29 až 31).

[16] Závěrů druhého senátu se následně přidržel i pátý senát v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, čj. 5 Ads 364/2019 - 29, *RA+spol.*, přičemž důsledky spojené s tímto řešením dále rozvedl.

[17] Proti této judikaturní linii stojí rozsudek desátého senátu *MŠ KIDS Company Praha*, a to i přesto, že se povahou odmítnutí žádosti o poskytnutí dotace (a způsobem soudní ochrany proti němu) výslovně nezabýval a v judikatuře NSS je osamocený.

[18] Ve věci desátého senátu šlo o projednání žádostí o poskytnutí dotací, přičemž věcně spornou byla ve správním i soudním řízení otázka splnění zákonné podmínky podle § 3 odst. 2 věty druhé zákona o poskytování dotací soukromým školám. Prvostupňový správní orgán vydal správní rozhodnutí, jimiž žádosti zamítl. Žadatelka podala odvolání. Odvolací správní orgán odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a napadená rozhodnutí potvrdil. Žadatelka podala žalobu proti rozhodnutí. Městský soud ji věcně projednal a zamítl. Desátý senát kasační stížnost žadatelky věcně projednal a zamítl ji.

[19] Desátý senát tedy napadený rozsudek z úřední povinnosti nezrušil a odvolací správní rozhodnutí neprohlásil za nicotné. Otázkou povahy odmítnutí žádosti (a způsobem následné soudní ochrany) se sice nezabýval, opomenout ji však nemohl. K případné nicotnosti správního rozhodnutí byl totiž povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Nadto při posouzení povahy lhůty k obdržení žádosti o poskytnutí dotace (§ 3 odst. 2 věta první zákona o poskytování dotací soukromým školám) desátý senát uvedl: „*Lhůty stanovené zvláštním zákonem pro podání žádosti či jiného návrhu, kterým se zahajuje správní řízení, mají povahu lhůt hmotněprávních [...] Příkladem takovéto hmotněprávní lhůty je též § 3 odst. 2 věta prvá zákona č. 306/1999 Sb. [...] Teprve podáním žádosti dle § 3 odst. 2 věty prvé se započne řízení, které může eventuálně vyústit v uzavření nové veřejnoprávní smlouvy.*" Podle desátého senátu se tedy žádostí o poskytnutí dotace zahajuje (správní) řízení, z čehož nepřímo plyne právní názor odlišný od toho, který vyjádřil druhý senát v rozsudku *MŠ U Potůčku*. Nic na tom nemění, že podstatou věci posuzované desátým senátem byla otázka povahy lhůty podle § 3 odst. 2 věty *druhé* (nikoli věty první) zákona o poskytování dotací soukromým školám.

[20] V případech rozhodovaných druhým i desátým senátem byla žadatelkám odmítnuta žádost o dotaci, jelikož nesplnily podmínky podle zákona o poskytování dotací soukromým školám. Dílčí odlišnosti nemohou nic změnit na tom, že se v obou případech bylo nezbytné zabývat otázkou povahy odmítnutí žádosti při neuzavření smlouvy podle zákona o poskytování dotací soukromým školám a způsobem následné soudní ochrany. Senáty NSS však dospěly k odlišným závěrům. Jelikož se situace v předkládané věci od těchto případů ničím podstatným neodlišuje, dopadá rozpor i na ni. K postoupení

věci rozšířenému senátu vedla devátý senát též aktuální nejednotná praxe krajských soudů, na kterou poukázal.

[21] Devátý senát proto uzavřel své úvahy tím, že panuje rozpor mezi právními názory vyjádřenými v rozsudku *MŠ U Potůčku*, který navázal na prejudikaturu, a který byl i dále následován, a v rozsudku *MŠ KIDS Company Praha*, který dopadá i na nyní rozhodovanou věc.

IV. Vyjádření v průběhu řízení před rozšířeným senátem

[22] Rozšířený senát dospěl k předběžnému závěru, že spory o neuzavření veřejnoprávní smlouvy podle zákona o dotacích soukromým školám by bylo možné podřadit pod spory z veřejnoprávních smluv. K jejich řešení by mohlo být příslušné Ministerstvo financí, neboť by se jednalo o spory z právních poměrů při poskytování dotace podle § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „územní rozpočtová pravidla“). Rozšířený senát proto poskytl účastníkům řízení možnost na tuto úvahu reagovat. Zároveň si v souladu s § 74 odst. 1 s. ř. s. předseda rozšířeného senátu vyžádal stanoviska Ministerstva financí a Asociace krajů České republiky (dále jen „AK ČR“).

IV. 1 Vyjádření stěžovatele

[23] Stěžovatel k předestřeným předběžným názorům rozšířeného senátu uvedl, že s nimi nesouhlasí. Je podle něj třeba zohlednit charakter řízení a smluv podle zákona o poskytování dotací soukromým školám. V případě uzavírání veřejnoprávních smluv podle zákona o poskytování dotací soukromým školám jde ze strany správního orgánu (krajského úřadu) o výkon veřejné moci. Podle § 7a zákona o poskytování dotací soukromým školám jde o výkon přenesené státní správy. Podle svého obsahu, smluvních stran a účelu jde o subordinační veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 161 správního řádu. Z hlediska účinků je tak veřejnoprávní smlouva podobná správnímu aktu. V případě zákona o poskytování dotací soukromým školám vzniká při splnění zákonných předpokladů na dotaci žadateli právní nárok. Podle § 170 správního řádu se pro veřejnoprávní smlouvy obdobně použijí ustanovení části první správního řádu (tzn. hlava druhá správního řádu – základní zásady činnosti správních orgánů) a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu (obecná ustanovení o správním řízení).

[24] Stěžovatel z toho dovozuje, že v případě, kdy krajský úřad shledá důvody pro neuzavření smlouvy, nemělo by se jednat jen o neformální sdělení, ale mělo by jít o správní rozhodnutí, které bude obsahovat náležitosti stanovené v § 68 správního řádu. Žádostí o poskytnutí dotace je zahájeno správní řízení, které může být ukončeno uzavřením subordinační veřejnoprávní smlouvy, nebo vydáním zamítavého správního rozhodnutí. Tento přístup jednak respektuje mnohaletou správní praxi, ale zároveň nejlépe chrání práva žadatelů. Ke každé žádosti je založen správní spis, po shromáždění všech podkladů je žadateli dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, žadatel má možnost žádat ochranu před nečinností, a především, důvody krajského úřadu k neuzavření smlouvy, na kterou je jinak právní nárok, jsou přesvědčivě zdůvodněny v zamítavém rozhodnutí. Tím je vyloučena libovůle správních orgánů. Proti rozhodnutí krajského úřadu může nespokojený žadatel podat odvolání. Nadřízeným správním

orgánem je stěžovatel jakožto ústřední orgán státní správy pro oblast školství a vzdělávání. S ohledem na pojetí časové posloupnosti účinnosti zákona o poskytování dotací soukromým školám a správního řádu se na základě § 180 odst. 1 správního řádu nemusí na řízení o poskytnutí dotace vztahovat správní řád v celém rozsahu, tj. včetně opravných prostředků. Ministerstvo však v těchto věcech postupuje ve prospěch žadatelů. Pravomocné správní rozhodnutí by každopádně v souladu s požadavkem čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) mělo být následně přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.

[25] Sporné řízení by mělo být dle názoru stěžovatele určeno jen pro případy, kdy veřejnoprávní smlouva byla uzavřena. Teprve tím byla totiž příjemci přiznána veřejná subjektivní práva. *„Předsmluvní odpovědnost“* nemá dostatečnou oporu v hmotném právu. Není jasné, čeho by se mohl žadatel domáhat, zda má jít například o návrh na nahrazení vůle správního orgánu, příkaz krajskému úřadu k uzavření smlouvy, přezkoumání sdělení krajského úřadu a vrácení věci k novému projednání, nebo snad o požadavek na náhradu škody. V případě odvolání a žaloby proti správnímu rozhodnutí z právních předpisů jasně vyplývá, čeho se lze u příslušného orgánu domáhat a v jakých lhůtách lze tyto prostředky uplatnit. Návrh na zahájení sporného řízení správního v zásadě není nijak obsahově ani časově omezen. Je proto rozumné a nezbytné, aby sporné řízení bylo možné zahájit nejdříve v okamžiku uzavření veřejnoprávní smlouvy. Myšlenku, že by mohl být sporem z veřejnoprávní smlouvy i spor o její uzavření, NSS odmítl v rozsudku *Labrys*. Tomu odpovídá i znění § 169 odst. 1 správního řádu, případně i § 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel. Ta hovoří o smluvních stranách. Těmi se však osoby stanou až uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Taktéž obecná právní teorie důsledně odlišuje instituty smluvní a mimosmluvní, když obecně platí, že práva a povinnosti nemají smluvní povahu tehdy, pokud smlouva nebyla uzavřena, a není smluvních stran, kde není smlouvy (např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. 29 Odo 1166/2004, č. 82/2007 Sb. NS). Možnost řešení sporů souvisejících s neuzavřenými veřejnoprávními smlouvami prostřednictvím sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy může být potenciálně v rozporu s požadavkem dostupnosti spravedlivého řízení ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny. Zahájení sporného řízení správního podléhá správnímu poplatku, který činí v případě nárokovaného peněžitého plnění přesahujícího 20 000 Kč 5 % z nárokované peněžité částky, nejvýše 1 000 000 Kč [položka 25a písm. b) bodu 2. sazebníku zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích]. Povinnost zaplacení správního poplatku v této výši lze shledat jako jednu z významných překážek pro navrhovatele, který má na poskytnutí dotace za splnění zákonných podmínek právní nárok.

[26] Výklad, dle něhož je nutné se proti neuzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy bránit prostřednictvím návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, by se patrně musel uplatnit i ve všech dalších případech, kdy právní předpisy umožňují uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy. Předběžný závěr rozšířeného senátu by tak byl revoluční nejenom pro oblast poskytování dotací soukromým školám, ale měl by nedozírné dopady i do dalších právních oblastí.

[27] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že by se na poskytování dotací podle zákona o dotacích soukromým školám vztahovala územní rozpočtová pravidla. To, že se podle § 1

odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám dotace poskytují ze státního rozpočtu, bezprostředně souvisí s § 7a téhož zákona, dle něhož působnost svěřená zákonem o poskytování dotací soukromým školám krajskému úřadu představuje výkon přenesené působnosti kraje. Stěžovatel se ztotožňuje s předběžným závěrem rozšířeného senátu, že prostředky z příslušné kapitoly státního rozpočtu spravované stěžovatelem se nejprve poskytují v režimu daném rozpočtovými pravidly do krajského rozpočtu, takže se jejich poskytnutím striktně vzato stávají jeho součástí. Nicméně vzhledem k účelu a zákonnému rámci poskytování dotací podle zákona o poskytování dotací soukromým školám ze státního rozpočtu podle státem stanovených pravidel prostřednictvím krajského úřadu nelze tyto podrobovat právní úpravě obsažené v § 10a až § 10d územních rozpočtových pravidel. Ta cílí na dotace poskytované krajem právnickým a fyzickým osobám na základě § 36 odst. 1 písm. c) a § 59 odst. 2 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), tj. na základě rozhodnutí zastupitelstva nebo rady kraje.

[28] Zákon o poskytování dotací soukromým školám upravuje zcela specifické nárokové dotace, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu krajským úřadem zákonem vymezenému okruhu subjektů v přenesené působnosti za podmínek stanovených v tomto zákoně a zákoně č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Zákon o poskytování dotací soukromým školám představuje relativně ucelenou a samostatnou právní úpravu. Skutečnost, že se poskytnutá dotace stane součástí krajského rozpočtu, nezakládá bez dalšího aplikaci územních rozpočtových pravidel v plném rozsahu. Proto se uplatní obecná úprava veřejnoprávních smluv uvedená v § 159 až § 170 správního řádu, a to včetně úpravy řešení sporů. Proto je na základě § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu správním orgánem věcně příslušným k řešení sporů z těchto veřejnoprávních smluv stěžovatel.

[29] Pokud by rozšířený senát na předběžném názoru setrval, pak to podle stěžovatele prohloubí nejasnosti při aplikaci zákona o poskytování dotací soukromým školám. V této oblasti byly žalovaným ve spolupráci s krajskými úřady na základě dosavadní judikatury vytvořeny ustálené postupy a metody, které jsou pro dotčené subjekty předvídatelné. Pokud soud beze změny právní úpravy během několika málo let dospěje již ke třetímu řešení dané otázky, povede to k významnému snížení právní jistoty adresátů veřejné správy a ke snížení důvěry v rozhodování orgánů veřejné moci.

[30] Oblast financování škol a školských zařízení náleží na základě části čtrnácté školského zákona právě stěžovateli. Jako ústřední orgán státní správy pro vzdělávání a školství má pro posuzování poměrů souvisejících s úpravou financování soukromého školství odborný aparát, zatímco Ministerstvo financí specializované útvary pro oblast financování soukromého školství postrádá.

[31] Své vyjádření uzavřel stěžovatel tím, že v předběžných názorech rozšířeného senátu spatřuje zcela zásadní rizika, která mají potenciál způsobit hlubokou právní nejistotu v celé řešené oblasti, ohrozit legitimní očekávání adresátů veřejné správy, snížit míru odbornosti při poskytování ochrany veřejným subjektivním právům a jinak negativně ovlivnit celou oblast financování soukromého školství ze státního rozpočtu.

IV. 2 Vyjádření Ministerstva financí

[32] Ministerstvo financí ve svém vyjádření uvedlo, že informaci o důvodech neuzavření smlouvy podle § 3 odst. 3 zákona o dotacích soukromým školám je nutné považovat za sdělení obdobná jako sdělení podle § 10a odst. 4 územních rozpočtových pravidel. Jedná se o sdělení podle části čtvrté správního řádu, které nemá formu správního rozhodnutí. Musí však obsahovat důvod nevyhovění žádosti. Zároveň má takové sdělení na základě soudní judikatury charakter rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 5 2017, čj. 51 A 7/2016 - 52, který vycházel z rozsudku NSS ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010 - 59, č. 2133/2010 Sb. NSS, *Bělecký Mlýn*).

[33] Ministerstvo financí dále nesouhlasí s předběžným názorem, že by neuzavření smlouvy podle zákona o poskytování dotací soukromým školám bylo možno přezkoumávat ve sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 10b územních rozpočtových pravidel. Předmětem takového sporu je vždy pouze plnění z již uzavřené smlouvy. Šlo by o výklad nepřípustně extenzivní, jelikož dle názoru Ministerstva financí tento výklad odporuje § 141 správního řádu, a také jím dochází k protiústavnímu rozšiřování pravomoci správních orgánů rozhodovat ve sporném řízení jakékoliv spory účastníků, které se jen vzdáleně přibližují sporům z veřejnoprávních smluv, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny.

[34] Ministerstvo financí ani nesouhlasí s tím, že by se na poskytovanou dotaci vztahovala územní rozpočtová pravidla. Byť je sice tato dotace převáděna z rozpočtu kraje, fakticky je poskytována ze státního rozpočtu a krajský úřad funguje jen jako platební místo. O uzavření smlouvy o dotaci rozhoduje krajský úřad v rámci přenesené působnosti, nikoli kraj v samostatné působnosti podle krajského zřízení. Poskytovatelem dotace tedy není vyšší územní samosprávný celek ve smyslu § 10a odst. 1 písm. a) územních rozpočtových pravidel a dotace není poskytována z peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu územního samosprávného celku ve smyslu § 10a odst. 1 písm. b) téhož zákona. Těžko představitelný je výklad, že poskytovatelem dotace je někdo, kdo o ní nerozhoduje, z prostředků, se kterými nedisponuje. Pokud by rozšířený senát dospěl přesto k závěru, že se má věc řešit prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy, Ministerstvo financí nesouhlasí, že by bylo příslušným k řešení takových sporů. Příslušné by bylo na základě § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Uvedené vyplývá mj. i z § 92a krajského zřízení, podle kterého příslušné ministerstvo (zde stěžovatel), do jehož působnosti náleží úsek státní správy (školství) vykonávaný orgánem kraje (zde krajským úřadem), přezkoumává rozhodnutí krajského úřadu vydané na úseku přenesené působnosti ve správním řízení.

IV. 3 Vyjádření Asociace krajů České republiky

[35] AK ČR uvedla, že z jazykového vyjádření v § 3 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám vyplývá, že krajský úřad má žadatele pouze informovat, tedy zaslat mu prosté sdělení, nikoliv formální rozhodnutí. Tento závěr zastávala i dlouhodobá judikatura NSS. Proti těmto závěrům stojí pouze rozsudek *MŠ KIDS Company Praha*. Jeho odlišný závěr je však pouze implicitní a nijak nevyargumentovaný. Oproti tomu rozsudky *MŠ U Potůčku* a *RA+spol.* se povahou odmítnutí žádosti zabývaly a své závěry řádně zdůvodnily. AK ČR se přiklání k závěrům uvedeným v těchto rozsudcích, které jsou

přiléhavé k textu zákona o poskytování dotací soukromým školám. V něm nic nenasvědčuje tomu, že by mělo být vedeno správní řízení zakončené rozhodnutím. Škola má být jen neformálně informována. Následnou obranou by měla být žaloba proti nezákonnému zásahu. Je nepochybné, že žadatel o nárokovou dotaci musí mít právní prostředek jak se poskytnutí dotace domoci. Cesta správního řízení a teprve následná možnost soudní obrany bude pro žadatele určitě méně komfortní.

[36] AK ČR proto neshledává závažný důvod proč se odchylovat od relativně ustálené rozhodovací praxe NSS a vytvářet třetí cestu, která se zatím v judikatuře neobjevila. Jedná se o variantu, která se opírá o určité fragmenty českého právního řádu, jako například o § 10b odst. 1 územních rozpočtových pravidel. Tento postup by nutil nejen kraje při většině rozhodnutí o neposkytnutí či částečném neposkytnutí požadované dotace vydávat řádně odůvodněné a přezkoumatelné rozhodnutí. Toto rozhodnutí by pak mohlo být právně napadeno ve sporném řízení dle § 141 správního řádu. Pravděpodobně Ministerstvo financí by se v tomto případě stalo správním orgánem povinným tato řízení vést, v nich provádět důkazy, vyslýchat svědky a účastníky řízení, přezkoumatelně rozhodovat a v neposlední řadě také rozhodovat o náhradách nákladů řízení. Tato „třetí cesta“ by tedy znamenala nadměrnou administrativní zátěž pro veřejnou správu na všech jejích úrovních. Administrativně zbytečně náročná by byla i v případě, kdy by se samotné rozhodnutí o zamítnutí bralo jako rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. To nejen odporuje textu právních předpisů, ale především by bylo v podmínkách rozhodujícího orgánu procesně velmi obtížně zajistitelné.

[37] Nově předestřená cesta by vyvolala navíc obtíže při poskytování dotací v samostatné působnosti, což by mohlo vést až k vyprázdnění pravomoci samosprávných orgánů obcí a krajů. O faktické kontraktační povinnosti by rozhodoval jiný správní orgán než orgán rozhodující o poskytnutí či neposkytnutí dotace. Stejné riziko dalších obtíží vyvolává i úvaha rozšířit řešení sporů z veřejnoprávních smluv výkladem na situace, kdy žádná smlouva neexistuje. Je celá řada typů veřejnoprávních smluv (včetně např. smluv o uzavření dobrovolných svazků obcí), kde neexistuje právní nárok na jejich uzavření.

[38] Pro oblast poskytování dotací v přenesené působnosti je charakteristická minimální možnost správního uvážení orgánu „*rozhodujícího o poskytnutí dotace*“. Ve svém důsledku se o rozhodovací činnost nejedná. Pokud orgán na základě žádosti oprávněného subjektu vyhodnotí, že jsou naplněny podmínky, za kterých vzniká nárok na dotaci, nevydává o tom rozhodnutí, ale uzavře veřejnoprávní smlouvu. Poskytovatel dotace nemá žádný prostor pro vlastní uvážení, zda dotaci poskytnout či ne.

[39] Podle AK ČR neexistuje žádný racionální důvod, proč by zákonodárce v případě, že by chtěl, aby o neposkytnutí dotace bylo vydáváno rozhodnutí podle části druhé správního řádu, nestanovil toto výslovně, jako to učinil například v § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nebo v § 36 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Ani právní předpisy, ani právní teorie nebo judikatura nestanovují, ani nedovozují, že by rozhodnutí podle části druhé správního řádu byla ze zákona opakem uzavření veřejnoprávní smlouvy. Názor ústředních správních úřadů vykonávajících „čistou“ státní správu v užším smyslu, že dotační řízení je podřazeno pod část druhou správního řádu, neodráží ani „základní dotační“ zákon, tedy rozpočtová pravidla. Ta stanoví vlastní pravidla pro poskytování

dotací a určují, která ustanovení správního řádu se použijí, a která nepoužijí, přičemž je mimo jiné vyloučena možnost podání odvolání proti rozhodnutí o poskytnutí dotace. Z toho lze dovozovat, že v případě poskytování dotací podle rozpočtových pravidel se nevydává rozhodnutí podle části druhé správního řádu. V případě dotací poskytovaných ze státního rozpočtu prostřednictvím krajských úřadů pak krajské úřady následně nevydávají „rozhodnutí", ale uzavírají v souladu s územními rozpočtovými pravidly veřejnoprávní smlouvu. Tím spíše se nemá vydávat rozhodnutí v případě poskytování dotací podle územních rozpočtových pravidel.

[40] Pokud neexistuje smlouva, nelze vyvolat ani spor z veřejnoprávní smlouvy, neboť není jasné, co by v takovém případě přezkumný orgán rozhodoval. Spor o to, zda poskytovatel dotace postupoval v souladu se zákonem, přísluší posuzovat toliko soudu. Přenesení takového oprávnění na nesoudní instituce v praxi přinese ještě větší rozdrobenost rozhodovací praxe a sjednocovací charakter soudních rozhodnutí by byl nabourán mezistupněm, což z hlediska předvídatelnosti práva není žádoucí. Tomu, že má jít o již uzavřenou smlouvu, odpovídá také terminologie § 169 správního řádu i § 10b územních rozpočtových pravidel, neboť se zde mluví o smluvních stranách.

[41] V oblasti samostatné působnosti je pro oblast poskytování dotací zásadní, že neexistuje žádný právní předpis, který by stanovoval nárok na takové dotace. Tím, kdo o poskytnutí dotace rozhoduje, a kdo tedy stanovuje podmínky jejího poskytnutí včetně její výše, je samosprávný orgán územního samosprávného celku. Tomu je pravomoc rozhodovat o poskytnutí dotace, stejně jako o nevyhovění žádosti a uzavření veřejnoprávní smlouvy, dána zákonem [krajským zřízením nebo zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Tato pravomoc je odrazem širšího oprávnění samostatně spravovat území a majetek územního samosprávného celku, což je jedním ze základních projevů ústavně daného práva na samosprávu. Pokud by neudělení dotace bylo rozhodnutím podle části druhé správního řádu, pak by byl namístě opravný prostředek, o kterém by rozhodoval nadřízený orgán. V konečném důsledku by tedy třetí subjekt rozhodoval o tom, jak má být naloženo s prostředky územního samosprávného celku, a jeho autoritativním rozhodnutím by došlo k naprostému vyprázdnění ústavně zaručené pravomoci orgánů územních samosprávných celků. Pokud Ústava říká, že stát může do činnosti územních samosprávných celků zasahovat pouze zákonem, pak je na místě výslovné zákonné zmocnění. Takovému požadavku v žádném případě nevyhoví soudcovské utváření práva. Judikaturní činnost soudů je vítaným pomocníkem pro vyplňování mezer v právu, nemá však sloužit k nahrazování vůle zákonodárce. I v oblasti samostatné působnosti je proto správný postup ten, kdy sdělení o neposkytnutí dotace není správním rozhodnutím a není proti němu přípustný opravný prostředek. Z hlediska soudní ochrany pak má AK ČR za to, že i zde je správné použití žaloby proti nezákonnému zásahu, přičemž soud v takovém případě posuzuje neposkytnutí dotace z hlediska dodržení územními rozpočtovými pravidly stanovených zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného přístupu.

[42] Znění § 10b územních rozpočtových pravidel může vyvolávat dojem, že zákonodárce chtěl rozšířit možnost sporů i na ty případy, kdy smlouva uzavřena není. Podle AK ČR však širším pojmem „*spory z právních poměrů*" myslel zákonodárce pouze to, že u dotací, které jsou poskytovány na základě předem vypsaného programu, je třeba vzít

v potaz i pravidla, která uzavření smlouvy předcházela. V případě individuální dotace jsou veškeré podmínky pro poskytnutí a použití dotace obsaženy v samotné veřejnoprávní smlouvě.

[43] Závěrem AK ČR uvedla, že pro efektivní výkon státní správy, jakož i samosprávy, je nanejvýš žádoucí, aby postupy byly jednoduché, účelné a hospodárné. Pokud se soudy podílí na utváření správní praxe, pak by tak měly činit s cílem postupy sjednocovat a zjednodušovat, a nikoli vytvářet nepřeberné množství různých variant. Oblast poskytování dotací je právě tou oblastí, kde nastavení procesů, jak se rychle domoci soudní ochrany, je nanejvýš žádoucí. Dává-li právní řád možnost v případě dotací napříč celým právním řádem postupovat zásadně stejně, pak by NSS měl tuto jednoduchou linii držet.

V. Právní názor rozšířeného senátu

V.1 Pravomoc rozšířeného senátu

[44] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*. Podle dlouhodobé rozhodovací praxe je povinnost postoupit věc rozšířenému senátu dána nejen tehdy, jestliže se senát soudu chce odchýlit od předchozího jednotně zastávaného názoru soudu. Podle dlouhodobé rozhodovací praxe je hypotéza ustanovení § 17 s. ř. s. naplněna i tehdy, jestliže senát zjistí, že již došlo ke vzniku rozporu v právních názorech vyjádřených v rozhodnutích soudu a nemůže rozhodnout, aniž by se od jednoho z nich odchýlil (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 10 As 2/2018 - 31, č. 3896/2019 Sb. NSS, bod 19).

[45] V nyní projednávané věci je situace nicméně poněkud specifická. Proti sobě totiž stojí sice dva názory, nicméně jeden z nich je pouze implicitní. Desátý senát totiž musel učinit úvahu, že rozhodnutí stěžovatele, kterým zamítl odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu, není nicotné. Podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. totiž není NSS vázán ani rozsahem, ani důvody kasační stížnosti, pokud je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Není-li nicotnost rozhodnutí namítána, není třeba, aby NSS výslovně uváděl, že rozhodnutí správního orgánu neshledal nicotným a z jakého důvodu (viz obdobně k posuzování aplikovaných právních předpisů usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb., *NATO HQ*, bod 14). Rozpor v judikatuře tak zakládá pouze rozsudek *MŠ KIDS Company Praha*, jehož závěry ke sporné otázce jsou však implicitní.

[46] Rozšířený senát již v minulosti bez bližšího odůvodnění dospěl k závěru, že i implicitně vyjádřený názor, od nějž se chce jiný senát NSS odchýlit, představuje důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s (usnesení ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 40/2014 - 39, č. 3243/2015 Sb. NSS; ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014 - 50, č. 3252/2015 Sb., body 22 a 23; ze dne 20. 11. 2018, čj. Nad 99/2018-75, č. 3821/2019 Sb. NSS, body 16, 25 a 26).

[47] Závěry o možném implicitním rozporu byly výslovně, byť stručně, potvrzeny i v nedávném usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2021, čj. 6 As 174/2019 - 35. V dané

věci posuzoval rozšířený senát, zda je judikatura rozporná v případě ojedinělého názoru vysloveného osmým senátem, který však byl mj. vysloven zjevně nad rámec nutného odůvodnění. Rozšířený senát k tomu v bodě 37 dodal: *„Aby takovéto ojedinělé rozhodnutí mohlo způsobit rozpor právních názorů vyslovených v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, který by byl relevantní z hlediska aplikace § 17 odst. 1 s. ř. s. a založit pravomoc rozšířeného senátu, muselo by se jednat o názor vyslovený způsobem, který má určitou kvalitu. Přinejmenším by se muselo jednat o jasně formulovaný a alespoň minimalisticky zdůvodněný závěr týkající se konkrétní právní úpravy,* ***popř. by muselo jít o otázku, se kterou se soud při rozhodování věci nezbytně musel vypořádat, aby dospěl k závěru vyjádřenému ve výroku soudního rozhodnutí****. Každá marginální poznámka či komentář uvedený v soudním rozhodnutí nemusí nutně vést k aktivaci rozšířeného senátu.“* (zvýraznění provedeno v nynějším rozsudku).

[48] Pokud tedy NSS musel určitou otázku vypořádat, aby dospěl k závěru vyjádřenému ve výroku soudního rozhodnutí, pak ačkoliv řešení této otázky nebylo odůvodněno, bylo v rozhodnutí soudu obsaženo mlčky. I implicitně vyjádřený názor proto zpravidla zakládá důvod pro předložení věci rozšířenému senátu, pokud jiný senát bude chtít zaujmout názor odlišný.

[49] V nyní posuzované věci se nedá ani říci, že by byl implicitně vyjádřený názor desátého senátu jednoznačně překonán pozdější judikaturou, jako tomu bylo ve věci řešené rozšířeným senátem pod sp. zn. 10 As 2/2018 - 31. Pozdější judikaturu nyní totiž představuje pouze rozsudek *RA+spol.*, a nelze tak dospět k závěru, že by názor desátého senátu již nikdo nezastával, a tím by byl překonán a pozbyl by obecných normativních účinků.

[50] Zároveň je zřejmé, že devátý senát potřebuje tuto otázku zodpovědět pro posouzení věci, neboť pokud by bylo rozhodnutí žalovaného nicotné, musel by bez ohledu na jakékoliv další kasační námitky tuto okolnost zohlednit a prohlásit nicotnost napadeného rozhodnutí.

[51] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

V.2 Vlastní posouzení sporné právní otázky

[52] Právní otázka, kterou má rozšířený senát posoudit, spočívá v tom, jakým způsobem má být poskytnuta ochrana veřejným subjektivním právům žadatele o dotaci podle zákona o dotacích soukromým školám, se kterým odmítne poskytovatel dotace uzavřít smlouvu o poskytnutí dotace.

[53] V prvé řadě je nezbytné si ujasnit, jakým právním režimem se řídí poskytování dotací podle zákona o dotacích soukromým školám. Podle § 1 odst. 1 daného zákona se dotace ze státního rozpočtu poskytuje právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení zapsaných do školského rejstříku, které nejsou zřizovány tam vyjmenovanými veřejnoprávními korporacemi či církvemi a náboženskými společnostmi, pokud uzavřou smlouvu s krajským úřadem podle tohoto zákona. Ustanovení § 2 upravuje náležitosti žádosti o dotaci. V § 3 odst. 1 je pak uvedeno, co má být obsaženo ve smlouvě

o poskytnutí dotace. Navazující § 3 odst. 2 naopak uvádí, kdy se smlouva neuzavře (pokud byla podána žádost opožděně nebo pokud škola nepředložila v předchozím roce vyjmenované dokumenty). Podle § 3 odst. 3 *krajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti*. V § 4 je stanovena základní výše dotace. Ustanovení § 5 upravuje navýšení základní výše dotace u škol, které splňují tam popsané kvalitativní parametry, včetně lhůt pro podání žádosti o navýšení dotace. Podle § 5 odst. 1 se pak mezi školou a krajským úřadem uzavírá smlouva o zvýšení dotace. V § 6 jsou shrnuta další pravidla poskytování dotace, zejména její konkrétní výpočet s ohledem na počty žáků, přičemž § 6 odst. 4 a 5 umožňuje krajskému úřadu v určitých případech odstoupit od smlouvy o zvýšení dotace, případně i od smlouvy o poskytnutí dotace. Podle § 7a *působnost stanovená tímto zákonem krajskému úřadu je výkonem přenesené působnosti kraje*.

[54] K povaze uzavírané smlouvy se obsáhle vyjádřil zvláštní senát v usnesení *Palais Royal*. Mimo jiné uvedl: *„…ještě před uzavřením smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace jsou povinnosti příjemce dotace v podstatné míře určeny zákonem č. 306/1999 Sb. 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. […] Je totiž lhostejné, zda dotace byla poskytnuta na základě uzavřené smlouvy či o ní bylo rozhodnuto individuálním správním aktem (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005 - 90, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 Afs 80/2008 - 104). Smlouva o poskytnutí (zvýšení) dotace je tedy smlouvou upravující práva a povinnosti veřejného práva. […] Pro stanovení, o jaký konkrétní typ veřejnoprávní smlouvy se v daném případě jedná, je dále nutné určení povahy smluvních stran. Protože ustanovení § 161 správního řádu hovoří pouze o dohodách mezi správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, mohlo by se zdát sporným, zda je žalovaná osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, když zákon nepočítá s žádným správním řízením, které by bylo možné vést namísto uzavření smlouvy o zvýšení dotace. […] Zvláštní senát s tímto názorem souhlasí, neboť má za to, že skutečnost, že aktuální právní úprava s vedením správního řízení o těchto právech a povinnostech výslovně nepočítá, by neměla být důvodem pro vynětí takové smlouvy z režimu správního řádu (a tím znemožnění domáhat se řešení sporů z takových smluv postupem podle § 169 správního řádu). Ze všech výše uvedených důvodů lze uzavřít, že smlouva o poskytnutí (zvýšení) dotace uzavřená podle zákona č. 306/1999 Sb. je veřejnoprávní smlouvou – dvoustranným právním úkonem, jenž ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu zakládá práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Současně zvláštní senát sdílí názor soudů vyslovený v této věci, že se v daném případě jedná o veřejnoprávní smlouvu subordinační ve smyslu § 161 správního řádu, neboť na straně jedné vystupuje subjekt veřejné správy (krajský úřad) a na straně druhé adresát veřejné správy (právnická osoba, vůči níž výkon veřejné správy směřuje). […] Lze tedy uzavřít, že předmětný spor mezi žalobcem a žalovanou o zaplacení částky 711 007 Kč je sporem z veřejnoprávní smlouvy, k jehož řešení je povolán správní orgán, konkrétně Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu].“*

[55] Zvláštní senát tedy jednoznačně kvalifikoval smlouvu podle zákona o dotacích pro soukromé školy jako veřejnoprávní smlouvu subordinační podle § 161 správního řádu. Důvody uvedené zvláštním senátem jsou přesvědčivé. Lze zejména zdůraznit myšlenku, že není podstatné, zda s vedením správního řízení a vydáním správního rozhodnutí aktuální právní úprava (*de lege lata*) počítá. Podstatné totiž je, zda se jí zakládají práva a povinnosti v oblasti veřejného práva, a proto by o nich mohlo být rozhodováno (*de lege ferenda*) rozhodnutím v oblasti veřejné správy. Ostatně závěr, že jsou smlouvy o poskytnutí dotace veřejnoprávními smlouvami subordinačními, ať už jde o dotace podle rozpočtových pravidel nebo územních rozpočtových pravidel či jiných předpisů, zastává dlouhodobě i judikatura NSS, která je příkladmo citována i zvláštním senátem (nad její rámec viz například rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2007, čj. 2 Afs 173/2006 - 77, č. 1437/2008 Sb. NSS, který dovodil existenci veřejnoprávních smluv i před jejich výslovným zakotvením ve správním řádu, nebo rozsudek ze dne 28. 11. 2013, čj. 7 Afs 98/2013 - 22, který pod režim veřejnoprávních smluv podřadil smlouvu o poskytnutí dotace krajem v době, kdy to nebylo výslovně stanoveno v územních rozpočtových pravidlech).

[56] To, že subordinační veřejnoprávní smlouva nutně nenahrazuje správní rozhodnutí, ale může stát zcela samostatně, totiž neplatí jen v případě smluv o poskytnutí dotace podle zákona o dotacích školám. Například podle § 21 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, s osobou, které bylo povoleno provádět archeologické výzkumy rozhodnutím Ministerstva kultury, uzavře Akademie věd České republiky dohodu o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů (věc řešená v rozsudku *Labrys*). Neexistuje tedy alternativní rozhodnutí o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů. Obdobně ve věci řešené v usnesení čj. 6 Ads 133/2012 - 57 se jednalo o dohodu mezi Úřadem práce a uchazečem o zaměstnání nebo zájemcem o zaměstnání o rekvalifikaci podle § 109 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, k níž také neexistuje alternativní rozhodnutí. Stejnou povahu má dohoda o zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením podle § 75 téhož zákona.

[57] Pro úplnost lze poukázat na ještě další pojetí v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který v § 39 odst. 1 mj. uvádí, že *evropsky významné lokality lze namísto vyhlášení národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky nebo památného stromu, včetně jejich ochranných pásem, prohlásit území za chráněné nebo strom za památný, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona, na základě písemné smlouvy uzavřené mezi vlastníkem dotčeného pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody. Smluvně lze dále chránit i stromy nebo jiná území se soustředěnými přírodními hodnotami, kde jsou zastoupeny významné či jedinečné ekosystémy v rámci příslušné biogeografické oblasti nebo stanoviště vzácných či ohrožených druhů živočichů a rostlin, pokud již nejsou zvláště chráněny podle tohoto zákona.* Podle § 45c odst. 5 věty druhé téhož zákona pak platí, že *pokud vlastník pozemku ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení upozornění neučiní žádný písemný úkon směřující k uzavření smlouvy, nebo na základě tohoto úkonu nedojde ve lhůtě dvou let k uzavření smlouvy podle § 39, bude evropsky významná lokalita vyhlášena jako zvláště chráněné území v kategorii ochrany stanovené národním seznamem, a to postupem stanoveným tímto zákonem pro vyhlášení zvláště chráněného území příslušné kategorie*. V této situaci tedy veřejnoprávní smlouva nahrazuje někdy dokonce právní předpis, neboť zmíněná zvláště chráněná území a jejich ochranná území jsou vyhlašována vyhláškou

Ministerstva životního prostředí [§ 79 odst. 5 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny] nebo nařízením kraje (§ 77a odst. 2 téhož zákona). Případně nahrazují rozhodnutí o vyhlášení památných stromů a jejich ochranného pásma [§ 76 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny]. Jde tedy o alternativu k uložení veřejnoprávní povinnosti právním předpisem nebo rozhodnutím.

[58] Pokud jde o obecnou právní úpravu poskytování dotace, pak ačkoliv se podle § 1 odst. 1 zákona o dotacích pro soukromé školy dotace poskytuje ze státního rozpočtu, jde o nepřesnou formulaci, která se nachází i v dalším textu (§ 6). Podle § 162 odst. 4 školského zákona Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy *poskytuje na zvláštní účet kraje finanční prostředky na činnost škol a školských zařízení, které nezřizuje stát, kraj, obec, svazek obcí nebo registrovaná církev nebo náboženská společnost, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy*. Podle § 162 odst. 5 téhož zákona *krajský úřad poskytuje právnickým osobám vykonávajícím činnost škol a školských zařízení, které nejsou zřizovány státem, krajem, obcí, svazkem obcí nebo registrovanou církví nebo náboženskou společností, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy, dotaci v rozsahu a za podmínek stanovených jiným právním předpisem a kontroluje její využití*. Ustanovení § 162 odst. 4 školského zákona výslovně nehovoří o formě poskytnutí finančních prostředků. Podle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel se dotací rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Není tedy podstatné, že tato platba není výslovně jako dotace nazvána, jestliže její znaky naplňuje; proto jde o dotaci ze státního rozpočtu. Podle § 8 odst. 1 písm. f) územních rozpočtových pravidel tvoří příjmy rozpočtu kraje mj. dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů. Přijetím dotace se tedy poskytnuté peněžní prostředky stávají součástí rozpočtu kraje, bez ohledu na to, že účelově vázanými. Podle § 10a odst. 1 písm. b) územních rozpočtových pravidel se dotací rozumí peněžní prostředky poskytnuté mj. z rozpočtu územního samosprávného celku právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel. Účel dotace může být podle § 10a odst. 2 územních rozpočtových pravidel stanoven i zvláštním právním předpisem, přičemž poznámka pod čarou u tohoto ustanovení dokonce výslovně odkazuje na § 160 až § 163 školského zákona.

[59] Nic na tom nemění ani to, že podle § 7a zákona o dotacích soukromým školám *působnost stanovená tímto zákonem krajskému úřadu je výkonem přenesené působnosti kraje*. Pro účely územních rozpočtových pravidel totiž nehraje roli, zda se příjmy či výdaje kraje váží k jeho působnosti samostatné, anebo přenesené, včetně toho, kterému orgánu kraje je takové jednání přičitatelné. Podle § 8 odst. 1 písm. d) a f) územních rozpočtových pravidel příjmy rozpočtu kraje jsou tvořeny i *d) příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak [...] f) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů*. Pokud jde o citované písm. f), zákon žádným způsobem nevylučuje účelově vázané dotace. Podle § 10 odst. 1 písm. c) územních rozpočtových pravidel pak jsou výdaji rozpočtu kraje i *výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy.*

[60] Nepřesnost v zákoně zákona o dotacích pro soukromé školy, který hovoří o prostředcích státního rozpočtu, je zjevně způsobena tím, že původně dotace poskytoval

školský úřad. Školské úřady byly rozpočtovými organizacemi řízenými Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy (§ 5 odst. 1 zákona č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství), a tedy jejich příjmy a výdaje byly přímo součástí státního rozpočtu. Zákonodárce následně zřejmě důsledně nereagoval na změnu spočívající v tom, že dotace již nejsou poskytovány přímo ze státního rozpočtu, ale prostřednictvím rozpočtu kraje.

[61] Škole je tedy dotace poskytována z rozpočtu kraje, a řídí se proto kromě zákona o dotacích pro soukromé školy i územními rozpočtovými pravidly (§ 1 odst. 1 územních rozpočtových pravidel).

[62] Je třeba odmítnout argumenty Ministerstva financí, že by se na poskytovanou dotaci vůbec územní rozpočtová pravidla nevztahovala, protože je dotace fakticky poskytována ze státního rozpočtu, a proto není jejím poskytovatelem kraj. Jak bylo rozebráno shora, územní rozpočtová pravidla počítají s tím, že příjmem rozpočtu kraje jsou i dotace ze státního rozpočtu a naopak výdajem i výdaje spojené s výkonem státní správy. Ministerstvo financí pak neuvádí, v jakém obecném právním režimu by se nakládalo s finančními prostředky poskytnutými kraji na dotace soukromým školám. Zjevně by to totiž nemohlo být ani podle rozpočtových pravidel, která upravují finanční hospodaření organizačních složek státu a zařízení státu majících obdobné postavení jako organizační složka státu či jejich příspěvkovými organizacemi [§ 1 písm. d) rozpočtových pravidel]. To samozřejmě neznamená, že zákon o poskytování dotací soukromým školám nemůže stanovit pro poskytnutí dotace odlišná pravidla, než jsou v územních rozpočtových pravidlech, což z velké části činí. Není pravdivý ani argument, že by poskytovatel dotace o dotaci nerozhodoval. Krajský úřad je orgánem kraje (§ 1 odst. 3 krajského zřízení), bez ohledu na to, zda jedná v samostatné nebo v přenesené působnosti. Krajský úřad musí posoudit, zda žadatel o dotaci podmínky splňuje, či nesplňuje, a tudíž „rozhoduje“. Není podstatné, že nemá možnost nastavit parametry dotace. Ostatně není neobvyklé, že i jiné dotace poskytované ze státního rozpočtu, které jsou dále rozdělovány prostřednictvím dalšího subjektu, poskytují přesná pravidla pro své rozdělení.

[63] K procesu uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace, jde-li o dotaci poskytovanou na základě zvláštního právního předpisu, územní pravidla nestanoví nic bližšího. Na základě obecného výkladového pravidla, že se obecná úprava uplatní jen tam, kde zvláštní právní předpis věc sám neupravuje (*lex specialis derogat legi generali*), se tak uplatní pravidla uvedená ve zvláštním právním předpise, a pokud jich není, pak pravidla v územních rozpočtových pravidlech.

[64] Na doplnění lze uvést, že v tomto směru se právní úprava nijak neliší, ani pokud by šlo o dotaci přímo ze státního rozpočtu. Zásadou pro poskytování dotací podle rozpočtových pravidel je jejich poskytnutí ve formě rozhodnutí. Pro tuto variantu je v § 14 až § 15 rozpočtových pravidel stanovena poměrně podrobná úprava, která se postupně novelami ještě dále zpřesňovala. Oproti tomu pokud veřejnoprávní smlouvy jsou stanoveny jako výjimka, kterou upravuje pouze velmi stručně § 17 rozpočtových pravidel, podle nějž *dotace nebo návratné finanční výpomoci mohou být poskytovány*

na základě dohod uzavíraných mezi poskytovatelem a žadatelem o dotaci (dále jen "dohoda"), stanoví-li tak zvláštní zákon. Zvláštní zákon vždy také stanoví náležitosti takových dohod.

[65] Obecný proces uzavírání veřejnoprávních smluv je upraven v § 163 a § 164 správního řádu. Tato pravidla jsou v mnoha ohledech obdobná procesu uzavření soukromoprávní smlouvy (k tomu viz zejména § 1725 a § 1731 až § 1745 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Ostatně podle § 170 správního řádu se kromě výslovně uvedených výjimek při postupu podle části páté (Veřejnoprávní smlouvy) použijí též přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv. Jde však o obecná pravidla, která mohou být modifikována zvláštní právní úpravou. Sám správní řád ostatně v § 163 odst. 4 stanoví jednu možnou výraznou modifikaci, a to pro případ, že by správní orgán vyzval zájemce k předložení návrhu smlouvy nebo k přijetí návrhu smlouvy formou výběru, přičemž v takovém případě platí obdobně ustanovení části třetí o řízení formou výběru.

[66] K této obecné úpravě uzavírání veřejnoprávních smluv je třeba uvést, že návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy není jakékoliv podání, kterým je projevován zájem uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Podle § 163 odst. 1 správního řádu platí, že *projev 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*. Jde tedy o obdobu § 1732 odst. 1 občanského zákoníku, podle nějž *právní jednání směřující k uzavření smlouvy je nabídkou, pokud obsahuje podstatné náležitosti smlouvy tak, aby smlouva mohla být uzavřena jeho jednoduchým a nepodmíněným přijetím, a pokud z něho plyne vůle navrhovatele být smlouvou vázán, bude-li nabídka přijata*. Aby se tedy jednalo o návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy (ofertu), musí být tento návrh již natolik určitý, aby postačovalo k uzavření smlouvy jeho prosté přijetí (akceptace). V případě veřejnoprávních smluv navíc podle § 164 odst. 1 správního řádu platí, že *veřejnoprávní smlouva musí být uzavřena písemně a projevy vůle všech smluvních stran musí být na téže listině*. Na to pak navazuje odst. 2 téhož ustanovení, podle nějž, *jsou-li smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem připojení podpisu poslední smluvní strany. Nejsou-li smluvní strany přítomny současně, je veřejnoprávní smlouva uzavřena okamžikem, kdy návrh veřejnoprávní smlouvy opatřený podpisy ostatních osob, jimž byl určen, dojde navrhovateli smlouvy*. V případě distančního uzavírání smlouvy se tedy jasně hovoří o návrhu jako o návrhu smlouvy, který je opatřen popisy. Jde tedy o konečný text veřejnoprávní smlouvy, k němuž se již jen připojí podpisy smluvních stran.

[67] Proces uzavírání veřejnoprávních smluv je i v tomto směru upravován ve zvláštních zákonech různě. Například zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stanoví podrobná pravidla pro to, jaké náležitosti musí mít návrhy veřejnoprávních smluv nahrazujících územní rozhodnutí nebo stavební povolení (§ 78a a § 116). Tyto náležitosti odpovídají v zásadě náležitostem územního rozhodnutí nebo stavebního povolení. Jedná se tak o perfektní návrh veřejnoprávní smlouvy, který již stavební úřad může bez dalšího akceptovat, čímž dojde k uzavření veřejnoprávní smlouvy. Oproti tomu žádost o dotaci nebo o uzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů nebude mít zpravidla podobu textu

veřejnoprávní smlouvy. Proto nepůjde o návrh na uzavření veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 163 odst. 1 správního řádu.

[68] V tomto směru je proto třeba korigovat jedno z východisek rozsudků *MŠ U Potůčku* a *Labrys*. Rozsudky totiž v obou případech vycházely z toho, že již podaná žádost o dotaci nebo o uzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů představují návrh na uzavření smlouvy ve smyslu § 163 odst. 1 správního řádu. Žádost o dotaci nebo o uzavření dohody o rozsahu a podmínkách provádění archeologických výzkumů však nebude mít zpravidla podobu textu veřejnoprávní smlouvy, ale půjde vlastně jen o žádost o to, aby byla učiněna konkrétní oferta ze strany správního orgánu. Teprve tato oferta by představovala návrh veřejnoprávní smlouvy podle § 163 odst. 1 správního řádu, který může žadatel akceptovat a tím veřejnoprávní smlouvu uzavřít. Nelze samozřejmě vyloučit i doručení konkrétního návrhu smlouvy ze strany žadatele, ale šlo by jistě o situaci výjimečnou. Navíc lze očekávat, že by takový návrh správní orgán bez předchozího jednání o konkrétní podobě smlouvy ani zpravidla neakceptoval. Obdobná situace bude i u dalších veřejnoprávních smluv subordinančních, jako jsou například dohody podle zákona o zaměstnanosti nebo smlouvy o poskytnutí dotace podle rozpočtových pravidel.

[69] Žádosti o uzavření smluv tak v těchto případech budou zahájením fáze kontraktačního procesu, kterou správní řád výslovně neupravuje, tedy vyjednáváním o podmínkách smlouvy, která je završena procesem uzavření smlouvy výslovně upraveným správním řádem. Dlužno ovšem podotknout, že v praxi se bude reálně často jednat o část nejdůležitější, v rámci níž budou správní orgány fakticky posuzovat předložené žádosti a obě smluvní strany budou případně jednat o obsahu budoucí smlouvy. To ostatně odpovídá i předobrazu veřejnoprávních smluv, tedy smlouvám soukromoprávním, kde je u složitějších smluv pravidlem nejprve jednání o jejich jednotlivých parametrech a posléze postupné dohadování se na jejich přesném smluvním zakotvení. Na tuto fázi reaguje i nyní platný občanský zákoník, který oproti občanskému zákoníku z roku 1964 stanovuje již určitá pravidla i pro tuto předsmluvní fázi v § 1728 až § 1730.

[70] K neshodě mezi žadatelem o uzavření smlouvy a správním orgánem může dojít již v této fázi. Správní orgán může bez dalšího odmítnout učinit konkrétní ofertu nebo ji odmítne učinit za takových podmínek, které odpovídají požadavkům žadatele. K neshodě mezi žadatelem a správním orgánem může ale dojít i v průběhu správním řádem výslovně upravené části kontraktačního procesu. Správní orgán tedy například vyhoví žádosti žadatele a zašle mu ofertu, nicméně žadatel nebude souhlasit s jejími konkrétními podmínkami. V takovém případě jde o odmítnutí návrhu smlouvy, který má za následek zánik návrhu smlouvy [§ 163 odst. 3 písm. c) správního řádu]. Právně shodná situace nastane tehdy, kdy návrh smlouvy předloží žadatel (například u veřejnoprávních smluv podle stavebního zákona), ale nebude jej akceptovat správní orgán. To však samozřejmě neznamená, že smluvní strany o smlouvě nemohou dále jednat. Takové jednání opět bude probíhat neformálně a může vyústit v předložení nové oferty nebo vést k ukončení neformální části kontraktačního procesu.

[71] Nelze přehlédnout ani možnost změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, v obecné rovině upravené v § 166 odst. 1 správního řádu. Shora popsané situace při uzavírání veřejnoprávní smlouvy mohou nastat velmi obdobně i v případě jednání o možné změně veřejnoprávní smlouvy.

[72] Ze shora popsaného je evidentní, že důvody, pro které může dojít k neuzavření veřejnoprávní smlouvy, mohou být velmi různorodé a mohou nastat jak v neformální části kontraktačního procesu, tak i při zákonem popsané proceduře postupu uzavření veřejnoprávní smlouvy. Těžko lze tedy předem v obecné rovině určit, kdy bude kontraktační proces ukončen. O ukončení procesu také může rozhodnout kterákoliv strana, tedy nejen správní orgán, ale i adresát veřejné správy.

[73] Podle obecných ustanovení části páté správního řádu (Veřejnoprávní smlouvy) obsažených v § 170 pak platí, že *při 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*. Část první, tedy *Úvodní ustanovení*, se tak má použít plně, naopak část druhá *Obecná ustanovení o správním řízení* se má použít pouze přiměřeně, tedy tam, kde to odpovídá povaze daného institutu. S ohledem na shora popsaný proces uzavírání veřejnoprávních smluv je zřejmé, že o kontraktačním procesu nelze hovořit jako o správním řízení. To je typické tím, že jej vrchnostensky vede správní orgán, který celý proces řídí a případně ukončuje, byť někdy na základě podání účastníka. Oproti tomu pro proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy je typická relativní rovnost obou stran v průběhu uzavírání smlouvy. Adresát veřejné správy také může proces jejího uzavírání kdykoliv ukončit svým vlastním úkonem. Přiměřené užití ustanovení o správním řízení tak bude z povahy věci značně omezené.

[74] Nelze ani akceptovat konstrukci předestřenou stěžovatelem, že jakákoliv žádost o uzavření veřejnoprávní smlouvy zahajuje správní řízení, které může být skončeno alternativně buď uzavřením smlouvy, nebo zamítnutím žádosti. Naopak podle § 161 odst. 2 správního řádu *veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít i po zahájení řízení podle části druhé. Poté, co veřejnoprávní smlouva byla uzavřena, správní orgán usnesením řízení zastaví*. Správní řád tedy počítá s tím, že uzavření veřejnoprávní smlouvy v průběhu správního řízení je jistou odchylkou, která může někdy nastat, a nikoliv pravidlem. To vyplývá i z toho, že část druhá správního řádu se má použít pouze přiměřeně. Ostatně i zvláštní senát v usnesení *Palais Royal* vycházel z toho, že „*zákon nepočítá s žádným správním řízením, které by bylo možné vést namísto uzavření smlouvy o zvýšení dotace*“. Zmiňovanou konstrukcí by však nastal stav, že jakákoliv žádost o uzavření veřejnoprávní smlouvy by správní řízení zahájila. Při této konstrukci předestírané stěžovatelem by se navíc nabízela i otázka, proč zákonodárce vůbec stanovil, že má být dotace poskytována soukromým školám na základě smlouvy, pokud o jejím uzavření má být rozhodováno vždy v plnohodnotném správním řízení. To samozřejmě neznamená, že zvláštní právní úprava nemůže takovou konstrukci založit. To z ní však musí být seznatelné. Příklady takové zákonné úpravy, byť nejde o uzavírání veřejnoprávní smlouvy, ostatně uvádí AK ČR. Konkrétně jde o alternativu neformálního poskytnutí informace nebo vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím

nebo o vydání formalizovaného rozhodnutí tehdy, pokud vlastník nebo jiný oprávněný nesouhlasí s předchozím neformálním postupem katastrálního úřadu při opravě chyby v katastrálním operátu podle § 36 katastrálního zákona (k druhému citovanému ustanovení viz shodně rozsudek NSS ze dne 10. 12. 2021, čj. 3 As 439/2019 - 100).

[75] Dále je třeba zmínit, že různé právní úpravy uzavírání veřejnoprávních smluv poskytují správním orgánům různou šíři jejich smluvní autonomie. Zejména tam, kde jde o alternativu ke správnímu rozhodnutí, tedy situaci předvídanou jako obecné pravidlo v § 161 správního řádu, bude možnost smlouvu neuzavřít velmi široká. Zájemce o její uzavření má totiž vždy otevřenu alternativu v podobě podání žádosti a tím zahájení správního řízení o ní, jehož výsledkem by pro něj mělo být nabytí minimálně obdobných práv a povinností, jakých by nabyl uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Nicméně i u těch smluv, které nemají alternativu v podobě správního rozhodnutí, může být smluvní volnost relativně široká. Například u smluv podle zákona o zaměstnanosti bude jistě velký prostor pro uvážení úřadu práce, s kým a za jakých podmínek smlouvu uzavře, například s ohledem na aktuální politiku zaměstnanosti a plánovanou podporu osob s postižením. U jiných smluv bude naopak prostor při splnění stanovených podmínek naprosto minimální. Půjde o nyní projednávané smlouvy podle zákona o dotacích školám nebo o dohodu o podmínkách archeologické činnosti.

[76] Na závěr, že se jedná o kontraktační proces, nemá vliv ani to, že při splnění zákonem stanovených podmínek má adresát veřejné správy nárok na uzavření veřejnoprávní smlouvy. Tak je tomu i v případě smluv podle zákona o poskytování dotací soukromým školám. Zákon stanoví konkrétní podmínky, za kterých má krajský úřad povinnost smlouvu uzavřít, a stanoví zároveň i základní podmínky takové smlouvy. Takové situace nicméně nejsou neznámé ani soukromoprávním smluvním vztahům. Jedná se o tzv. smluvní přímus, tedy povinnost smluvní strany při splnění zákonem stanovených podmínek smlouvu uzavřít. Ta zpravidla navazuje na předchozí úkony (smlouva o smlouvě budoucí), ale může být též uložena zákonem. Jde například o povinnost pojistitele uzavřít pojistnou smlouvu na pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla [§ 3 odst. 1 zákona 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla)] nebo povinnost osoby poskytující poštovní služby uzavřít poštovní smlouvu [§ 4 odst. 2 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách]. Taktéž lze poukázat na povinnost obou smluvních stran uzavřít smlouvu na základě výsledku zadávacího řízení, které má povahu soukromoprávního kontraktačního procesu, regulovaného veřejným právem (§ 124 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, k povaze zadávacího řízení viz například rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2014, čj. 2 Afs 23/2013 - 39, *Outulný*).

[77] Ukončení kontraktačního procesu ze strany správního úřadu bude velmi často představovat zásah do veřejných subjektivních práv fyzické nebo právnické osoby. Typicky půjde o situace popsané v předchozím bodě, ve kterých má adresát veřejné správy při splnění zákonem stanovených podmínek právo na uzavření veřejnoprávní smlouvy o určitém obsahu. Okamžikem ukončení kontraktačního procesu tak správní orgán „rozhoduje“ o tom, že se zájemcem veřejnoprávní smlouva uzavřena nebude. Jak však bylo popsáno, nejde o výsledek správního řízení, ale o výsledek kontraktačního procesu, ve kterém mají obě strany obdobné postavení. K jeho ukončení dochází buď nalezením

vzájemného konsenzu obou smluvních stran, nebo tím, že v jakékoliv fázi kontraktačního procesu není konsenzu dosaženo.

[78] Jak již bylo uvedeno shora, odporovalo by povaze institutu veřejnoprávních smluv, aby do procesu jejich uzavírání byly včleňovány stěžejní prvky správního řízení, tedy řízení autoritativně vedeného správním orgánem, zejména samotné vydání správního rozhodnutí. Pokud by měl správní orgán bez zákonné opory vydávat správní rozhodnutí o ukončení kontraktačního procesu, oslabovalo by se tím do té doby trvající rovné postavení obou stran. Na druhou stranu nelze samozřejmě vyloučit, že tato obecná východiska může zákonodárce upravit ve zvláštních zákonech odlišně a zakotvit takovou úpravu, že kontraktační proces bude ukončen buď uzavřením smlouvy, nebo vydáním rozhodnutí. Zákonodárce může stanovit i určité konkrétní požadavky na formu ukončení jednání o veřejnoprávní smlouvě nebo jen na některé situace ukončení jednání. Tak je tomu i v § 3 odst. 3 zákona o dotacích soukromým školám, který požaduje, aby byl žadatel informován o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti, nebo obdobně v § 10a odst. 4 územních rozpočtových pravidel. To však neznamená, že stanovením těchto požadavků na informování žadatele se má z takové informace stát správní rozhodnutí. Nejsou proto namístě obavy AK ČR, že by rozšířený senát dospíval k závěru, že o neuzavření veřejnoprávní smlouvy má být vydáno správní rozhodnutí s veškerými náležitostmi, neboť rozšířený senát konstatuje pravý opak.

[79] Nicméně 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.

[80] Tato ochrana však 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.

[81] Podle § 141 odst. 1 správního řádu *ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů*. Další odstavce § 141 pak upravují průběh sporného řízení, respektující rovné postavení účastníků sporu. Podle § 169 odst. 1 písm. c) správního řádu spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje *správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161*. Podle § 169 odst. 2 správního řádu pak proti takovému rozhodnutí nelze podat odvolání ani rozklad. Částečně odlišnou právní úpravu obsahují územní rozpočtová pravidla, podle jejichž § 10b odst. 1 písm. a) spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje podle správního řádu Ministerstvo financí, mj. je-li jednou ze smluvních stran kraj. Shodně jako podle § 169 odst. 2 správního řádu, i podle § 10b odst. 3 územních rozpočtových pravidel proti rozhodnutí nelze podat odvolání ani rozklad.

[82] Ačkoliv se v citovaných ustanoveních správního řádu hovoří o sporech z veřejnoprávních smluv, což by naznačovalo, že jde výlučně o spory z již uzavřených smluv, je třeba tato ustanovení vykládat šířeji.

[83] Zvláštní senát k tomu v usnesení ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015-11, č. 3438/2016 Sb. NSS, *ČAS – SERVICE*, uvedl: *„Podle § 169 odst. 1 správního řádu rozhodují spory z veřejnoprávní smlouvy správní orgány taxativně v tomto ustanovení vyjmenované. ‚Sporem z veřejnoprávní smlouvy' je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě. Právní úprava zakotvující možnost uzavřít v určité věci v oblasti veřejného práva veřejnoprávní smlouvu již tím, že zakládá možnost vzniku právního vztahu mezi jednotlivcem a veřejnoprávní entitou jinak než autoritativním jednostranným jednáním veřejnoprávní entity, předpokládá vznik komplexního ‚souboru' vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Centrálním bodem tohoto souboru práv a povinností bude daná veřejnoprávní smlouva. Nezřídka však, ačkoli by mělo jít spíše o výjimky, půjde i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. Ty budou s veřejnoprávní smlouvou spojené pouze volně, ve smyslu faktické souvislosti mezi nárokem a veřejnoprávní smlouvou, která byla uzavřena, ať už platně, nebo neplatně, nebo nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (tzn. že daný vztah mohl být podle zákona veřejnoprávní smlouvou upraven). […] Uvedený výklad pojmu ‚sporů z veřejnoprávních smluv' ostatně odpovídá i smyslu a účelu rozdělení pravomocí mezi orgány rozhodující v oblasti veřejného práva (zde správní orgány) a v oblasti práva soukromého (zde soudy rozhodující v občanském soudním řízení). ‚Soubor' práv a povinností, jehož centrálním bodem je zákonem předvídaná, byť ne vždy nezbytně nutně platná či vůbec uzavřená veřejnoprávní smlouva, má být posuzován komplexně, ve všech svých vzájemných souvislostech, a pokud možno jedním orgánem, resp. soustavou orgánů. Je tedy zásadně třeba v pochybnostech vykládat ustanovení o pravomocech rozhodovat o právech a povinnostech majících určitou povahu a podstatu (veřejnoprávní, či naopak soukromoprávní) tak, že o nich bude rozhodovat pokud možno jeden orgán."* (zvýraznění provedl rozšířený senát) V usnesení ze dne 19. 6. 2018, čj. Konf 9/2018-8, konstatoval, že *„aby se v případě nároku tvrzeného žalobkyní jednalo o nárok, k rozhodnutí o němž by nebyly příslušné správní orgány rozhodující o sporech z veřejnoprávních smluv, muselo by z jejích tvrzení vyplývat, že takový nárok nemá souvislost s právními vztahy v oblasti veřejného práva, které zákon umožňuje upravit veřejnoprávními smlouvami. To však v projednávaném případě není splněno."*

[84] Je tedy zřejmé, že zvláštní senát vykládá pojem sporů z veřejnoprávních smluv široce, přičemž mezi ně výslovně řadí i nároky vyplývající ze situace, že veřejnoprávní smlouva nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla. Rozšířený senát se s tímto vymezením ztotožňuje. Jak uvedl zvláštní senát, již zákonné zakotvení možnosti uzavření veřejnoprávní smlouvy předpokládá vznik komplexního souboru vzájemných a navzájem provázaných práv a povinností a z nich plynoucích nároků mezi těmito subjekty. Tomuto vymezení plně odpovídá již samotný kontraktační proces, který může vyústit ve velké množství situací, jak bylo popsáno shora. Stejně jako zvláštní senát hovořil o nárocích z neuzavřené smlouvy, patří mezi takto provázaná práva a povinnosti jistě i případný nárok na uzavření smlouvy, případně na učinění jiných úkonů v rámci kontraktačního procesu.

[85] Jak správně ve svém vyjádření upozorňuje stěžovatel i AK ČR, v kompetenčních ustanoveních, tedy v § 169 správního řádu, stejně jako v § 10b odst. 1 písm. a) územních rozpočtových pravidel, se hovoří o smluvních stranách. Je třeba přisvědčit závěru,

že jazykové vyjádření svědčí tomu, že půjde o spory z již uzavřených veřejnoprávních smluv. Rozšířený senát se však nedomnívá, že by použití tohoto pojmu vyjadřovalo natolik jasnou vůli zákonodárce, aby nebylo možné ve sporném řízení řešit i spory týkající se uzavírání veřejnoprávních smluv. Jedná se o kompetenční ustanovení, která určují příslušnost s ohledem na povahu veřejnoprávních smluv a s ohledem na to, mezi kým se uzavírají. Lze očekávat, že v naprosté většině případů vznikne právní spor až po uzavření smlouvy. Stejná je situace v soukromém právu, kdy naprostá většina sporů vzniká ze smluvních závazků, nikoliv ze sporů o jejich uzavření. Zákonodárce tedy vystihl v kompetenčních ustanoveních nejčastější situaci, tedy tu, kdy je již smlouva uzavřena. I v případě, že smlouva uzavřena nebyla, však nečiní výklad daných ustanovení jakékoliv obtíže, neboť pak půjde o osoby, které by byly smluvními stranami, kdyby smlouva uzavřena byla. Ostatně i zvláštní senát učinil závěr o tom, že také spor vzniklý z neuzavření smlouvy je sporem z veřejnoprávní smlouvy, ačkoliv si musel být vědom, že se v § 169 správního řádu hovoří o smluvních stranách. Nepřiléhavý je odkaz stěžovatele na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 1166/2004. Ten se totiž zabýval pouze tím, zda odpovědnost za předsmluvní jednání patří mezi smluvní nebo mimosmluvní odpovědnost. Šlo tedy o to, podle jakých hmotněprávních ustanovení se má nárok posuzovat. Nyní posuzovaný spor však není hmotněprávní, neboť nikdo nezpochybňuje, že žadatel o poskytnutí dotace má při splnění zákonných podmínek nárok na uzavření veřejnoprávní smlouvy. Jde pouze o spor, kdo a jakým způsobem má o tom, zda byly či nebyly splněny podmínky pro uzavření smlouvy, rozhodnout.

[86] Toto širší pojetí je i v souladu s územními rozpočtovými pravidly, která dokonce v § 10b odst. 1 hovoří o tom, že se rozhodují *spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci*. Toto ustanovení tak dokonce ani výslovně nehovoří o sporech z veřejnoprávních smluv, ale obecněji o sporech z právních poměrů při poskytování dotace. To podle judikatury NSS zahrnuje například i řízení o zrušení veřejnoprávní smlouvy (rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2016, čj. 10 Afs 49/2016 - 33, č. 3438/2016 Sb. NSS, *Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje*). Nelze souhlasit s AK ČR, že by tímto pojmem měl mít zákonodárce na mysli pouze dotace v rámci vypsaného programu s tím, že tím myslel u již uzavřených smluv i podmínky programu. Taková situace by pouze představovala interpretaci samotné smlouvy, která na podmínky odkazuje nebo z nich alespoň vychází. Není proto důvod hovořit i v takové situaci obecně o právních poměrech z poskytnuté dotace.

[87] Sporné řízení je odpovídajícím nástrojem pro řešení sporů vyplývajících z kontraktačního procesu. Respektuje relativní rovnost smluvních stran a dává správnímu orgánu řešícímu spor dostatečně široký výrokový potenciál, který mu umožňuje reagovat na konkrétní situaci, jež může v kontraktačním procesu nastat.

[88] Původně zvažované možnosti ochrany se naopak jeví nejen nezákonné, ale z více důvodů jako nevhodné.

[89] Již shora byly popsány nedostatky možnosti, že by správní orgán vydával v případě neuzavření smlouvy zamítavé rozhodnutí. K nim přistupuje i omezená možnost odvolacího orgánu zjednat nápravu. Mohl by jistě rozhodnutí zrušit a věc vrátit se závazným právním názorem správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal [§ 90 odst. 1

písm. b) správního řádu]. Jako vhodnější se však jeví, aby další postup správního orgánu byl vymezen přímo výrokem rozhodnutí vydaným ve sporu z veřejnoprávní smlouvy.

[90] Pokud jde o možnost přímé soudní ochrany prostřednictvím zásahové žaloby, pak by se soud z velké části dostával do role nalézacího orgánu, což je odůvodněná výjimka ze subsidiarity soudní ochrany. Již dříve rozšířený senát obecně uvedl, soudní ochrana *„nastupuje tehdy a tam, kde ochranné prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální“* (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 1 Afs 58/2017 - 42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *HOPR TRADE CZ*, bod 35). Řešení věci prostřednictvím sporného řízení podle správního řádu k dispozici je a představuje efektivní možnost ochrany práv. Z tohoto důvodu není dostatečně přesvědčivý argument AK ČR, že tato cesta ochrany znamená nadměrnou administrativní zátěž pro veřejnou správu na všech jejích úrovních. K tomu by podle AK ČR mělo docházet i proto, že by orgán rozhodující spor z veřejnoprávní smlouvy musel například provádět důkazy, vyslýchat svědky a účastníky řízení, přezkoumatelně rozhodovat nebo rozhodovat o náhradách nákladů řízení. Jak totiž již bylo uvedeno výše, na samotné sdělení krajské úřadu o neuzavření smlouvy jsou kladeny minimální formální požadavky vyplývající z § 3 odst. 3 zákona o dotacích soukromým školám. Případné plnohodnotné nalézací řízení by se tak skutečně vedlo až při sporu z veřejnoprávní smlouvy. Při něm přichází v úvahu i procesní úkony zmiňované AK ČR. Pokud by tomu tak však nebylo, nalézací řízení by musel provést krajský soud. Jak však bylo vyloženo výše, správní soudnictví je založeno primárně na subsidiaritě soudní ochrany, nikoliv na tom, že by soud měl být hlavním poskytovatelem ochrany. Subsidiarita správního soudnictví též v obecné rovině odpovídá principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Jak uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015 - 48, *Jihočeská univerzita*, č. 3579/2017 Sb. NSS, v bodě 53, *„právě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je správní soudnictví v České republice založeno. Jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc.“* K tomu přistupuje podpůrně i fakt, že správní řízení je z pohledu nákladů na řízení vynakládaných státem i výrazně méně nákladné než řízení soudní. Z těchto důvodů nelze zohlednit argument AK ČR, že jednoduchým, účelným a hospodárným postupem je, aby se věc dostala co nejrychleji před soud. Tento přístup je právě zcela v rozporu s principem subsidiarity soudního řízení, která je jednou ze stěžejních zásad správního soudnictví.

[91] 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 (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013 - 53, Sb. NSS 2984/2014, *Hluboká nad Vltavou,* nebo rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2018, čj. 10 As 213/2014 - 187, bod 30). 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.

[92] Nelze souhlasit ani s tím, že by se tímto postupem snad vyprazdňovalo ústavně garantované právo na samosprávu. Orgán rozhodující spor z veřejnoprávní smlouvy bude v obdobném postavení jako by byl soud, pokud by nebylo možné věc řešit sporem z veřejnoprávní smlouvy. Bez ohledu na to, zda takovým orgánem bude správní orgán nebo soud, musí respektovat právo územního samosprávného celku na samosprávu. Konkrétní výrokové možnosti se pak budou odvíjet od konkrétní právní úpravy a nelze je dopředu vypočíst. Nicméně ani v tomto směru se situace nijak výrazně neliší od rozhodování soudu, pokud soud rozhoduje na základě žaloby o ochraně před nezákonným zásahem. Co přesně totiž soud v případě vyhovění žalobě na základě § 87 odst. 2 s. ř. s. zakáže nebo přikáže, se také odvíjí od konkrétní právní úpravy, skutkové situace a vymezení žalobního petitu žalobcem. AK ČR má samozřejmě pravdu, že podle čl. 101 odst. 4 Ústavy *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*. Pokud je možnost státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků stanovena zákonem, není podstatné, zda tato možnost vyplývá z doslovného jazykového vyjádření nebo vyplyne až z dalších metod výkladu. Ostatně pokud jde o zásah státu do práva na samosprávu, není podstatné, zda tento zásah činí orgán moci výkonné nebo soudní (k tomu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17-2, *obec Tisá*, body 55 až 58).

[93] Bude-li mít rozhodnutí dopad na majetek územního samosprávného celku, nebo půjde o jiné věci, které spadají do samostatné působnosti obce či kraje, územní samosprávný celek bude aktivně procesně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí. Bude jím totiž zasahováno do veřejných subjektivních práv územního samosprávného celku. K tomu lze odkázat například na obdobné závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27. 7. 2016, čj. 5 As 85/2015 - 36, č. 3460/2016 Sb. NSS, *město Vimperk*, ohledně zrušení územního plánu obce v přezkumném řízení. NSS v poslední době věcně přezkoumával též rozhodnutí ze sporů z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotace, ve kterých byla žalobcem regionální rada regionu soudržnosti – například rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2021, čj. 7 Afs 193/2019 - 71, *OSTROV ZDRAVÍ*, přičemž poskytování dotací regionální radou regionu soudržnosti se řídilo do 31. 12. 2021 právě územními rozpočtovými pravidly (§ 10a územních rozpočtových pravidel ve znění účinném do 31. 12. 2021).

[94] Dokonce i v těch případech, kdy orgán územního samosprávného celku bude jednat v přenesené působnosti, jako je tomu v nyní posuzované věci, mu bude svědčit aktivní procesní legitimace alespoň podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle daného ustanovení je totiž aktivně legitimován k podání žaloby *i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí*. Příslušný orgán obce totiž v takovém případě bude účastníkem řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 141 odst. 3 správního řádu).

[95] Na překážku těmto závěrům nemůže být ani existence správního poplatku ze sporu z veřejnoprávní smlouvy, na který poukazuje stěžovatel. Nastavení výše poplatků je primárně odpovědností zákonodárce. I řízení před soudem podléhá soudnímu poplatku. Soud nemůže volit, která cesta ochrany je namístě, podle toho, který poplatek je nižší. Pokud stěžovatel poukazuje na to, že výše správního poplatku může být dokonce

v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, je pak zarážející, že se bez jakýchkoliv pochybností má aplikovat u sporů z již uzavřených smluv, ve kterých o nároku na poskytnutí dotace, při splnění smluvních a zákonných podmínek, není pochyb. I v těchto případech se liší postavení osob, kterým byla dotace poskytnuta na základě rozhodnutí, a těch, kterým byla poskytnuta na základě smlouvy. Protože to není pro rozhodnutí této věci podstatné, rozšířený senát se nijak nevyjadřuje k tomu, zda výše správních poplatků a odlišná situace příjemců dotací je či není ústavně konformní. Rozšířený senát jen poznamenává, že pokud půjde o spor o uzavření smlouvy, nejde o spor podle položky 25a písm. b) sazebníku zákona o správních poplatcích, na který poukazuje stěžovatel. Předmětem sporu totiž ještě zpravidla nebude peněžité plnění, ale jen to, zda jsou, či nejsou splněny podmínky pro uzavření smlouvy, ze které teprve může nárok na peněžité plnění vzniknout. V takovém případě půjde o podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, jehož předmětem není peněžité plnění. Takový návrh podle položky 25a písm. c) sazebníku zákona o správních poplatcích podléhá správnímu poplatku ve výši 2.000 Kč.

[96] Nelze zcela souhlasit ani s námitkou stěžovatele, že návrh na zahájení sporného řízení správního není nijak časově omezen. V tom má sice pravdu, ale to neznamená, že s plynutím času nejsou spojeny žádné důsledky pro případného zájemce o uzavření veřejnoprávní smlouvy. Jak již bylo uvedeno shora, podle § 170 správního řádu se u veřejnoprávních smluv, včetně procesu jejich uzavírání, použijí přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, pokud to nevylučuje povaha a účel veřejnoprávních smluv nebo pokud nejsou výslovně daným ustanovením vyloučena. Vyloučena jsou pak *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*. Institutem občanského práva řešícím včasné uplatnění práv je zejména promlčení. Podle § 609 občanského zákoníku platí, že pokud nebylo *právo vykonáno v promlčecí lhůtě, promlčí se a dlužník není povinen plnit. Plnil-li však dlužník po uplynutí promlčecí lhůty, nemůže požadovat vrácení toho, co plnil*. Promlčují se všechna majetková práva, kromě zákonem stanovených výjimek (§ 611 občanského zákoníku). Je zřejmé, že mezi tato práva občanský zákoník řadí i právo na uzavření smlouvy, protože pro jednu z možností uzavření smlouvy stanoví v § 634 zvláštní promlčecí lhůtu jednoho roku od posledního dne lhůty, kdy měla být smlouva uzavřena. Tato úprava se však v případě veřejnoprávních smluv uplatní jen zcela výjimečně, neboť jde o promlčení práva na uzavření smlouvy na základě smlouvy o smlouvě budoucí. Ačkoliv nelze zcela vyloučit i uzavření veřejnoprávní smlouvy o smlouvě budoucí, půjde jistě o velmi výjimečnou situaci. Obecná promlčecí lhůta trvá tři roky (§ 629 odst. 1 občanského zákoníku), přičemž právě tato lhůta se bude vztahovat i na nyní projednávanou věc. K promlčení se přihlédne jen tehdy, pokud to namítne dlužník (§ 610 odst. 1 občanského zákoníku).

[97] Ustanovení o promlčení nejsou výslovně vyloučena v § 170 správního řádu a rozšířený senát ani neshledává důvody, že by měla být obecně vyloučena s ohledem na povahu a účel veřejnoprávních smluv. I pro veřejné právo je typické, že práv se lze domáhat pouze v určitých lhůtách, čímž dochází ke snížení entropie v uplatňování práv a slouží právní jistotě jako takové, která je hodnotou sama o sobě (viz z poslední doby

například nález Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19, *Lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu*).

[98] Smlouvu o poskytnutí dotace lze považovat za smlouvu zakládající obdobu majetkových práv v soukromém právu. Po jejím uzavření totiž vzniká při splnění podmínek nárok na následné vyplacení dotace, a tedy bezprostřední dopad do majetkové sféry jejího příjemce. Zároveň je v § 3 odst. 3 zákona o dotacích soukromým školám stanovena jasná lhůta pro uzavření smlouvy. Jsou tak dány podmínky pro to, aby krajský úřad mohl v případném sporu vznést námitku promlčení, pokud by byl návrh na zahájení sporu podán až po uplynutí promlčecí lhůty 3 let.

[99] Rozšířený senát si je vědom, že řešení, se kterým přichází, se dotýká mnoha oblastí. I v oblasti poskytování dotací soukromým školám jde o řešení nové. Nesouhlasí však s pohledem stěžovatele, že by se snad jednalo o významné snížení právní jistoty se zásadními riziky. Předně je třeba podotknout, že základem všech výkladových obtíží je zastaralý zákon o poskytování dotací soukromým školám, který nereagoval na zásadní změny právní úpravy v oblasti veřejných financí, zejména pokud jde o poskytování dotací. O tom, že zákon přináší výkladové obtíže, svědčí již jen, to, že i v tomto řízení jej z různých úhlů pohledu vykládá odlišně stěžovatel, AK ČR i Ministerstvo financí. Dosavadní judikaturu NSS k dotacím soukromým školám představoval zejména rozsudek *MŠ U Potůčku,* jehož závěry byly podrobně odůvodněny, byl uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a jeho závěry byly výslovně potvrzeny v rozsudku *RA+spol.* Rozsudek *MŠ KIDS Company Praha* oproti tomu obsahoval pouze implicitní závěr, který byl pro běžné uživatele jen těžko seznatelný. Stěžovatel přesto volil přístup, který byl v evidentním rozporu se závěry rozsudku *MŠ U Potůčku* a s jeho přístupem se zjevně neztotožňují ani kraje. Těžko lze tedy hovořit o tom, že by byla nabourávána právní jistota adresátů právní úpravy, neboť naopak oni doposud byli v nejistotě, jak mají postupovat.

[100] Pokud jde o orgán příslušný k řešení sporu z veřejnoprávních smluv při poskytování dotací soukromým školám, pak jak bylo uvedeno shora, přichází v úvahu dvě kompetenční ustanovení. V prvé řadě jde obecné ustanovení uvedené v § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, podle nějž spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje *správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161.* Podle § 178 odst. 2 správního řádu je pak nadřízeným správním orgánem kraje v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústřední správní úřad. Judikatura vykládá tento pojem nejen úzce jako správní řízení, ale podřazuje pod ně i jiné správní postupy, například kontrolu (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2009, čj. Komp 4/2007-99, č. 1853/2009 Sb. NSS). Druhou možností je zvláštní kompetenční ustanovení v § 10b odst. 1 písm. a) územních rozpočtových pravidel, podle nějž spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje podle správního řádu Ministerstvo financí, mj. je-li jednou ze smluvních stran kraj. Rozšířený senát pro úplnost upozorňuje, že v době přijetí usnesení zvláštního senátu *Palais Royal* tato zvláštní úprava neplatila a zvláštní senát proto bez jakýchkoliv pochybností v souladu s § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu rozhodl, že spor má rozhodovat Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.

[101] Jak bylo rozebráno shora, na nyní řešenou dotaci dopadají jako obecný předpis územní rozpočtová pravidla. Ta se však uplatní jen v rozsahu, ve kterém se neuplatní zvláštní úprava obsažená zejména v zákoně o dotacích soukromým školám. Podle obecné úpravy není sporu, že by příslušným bylo Ministerstvo financí. Zde lze nicméně souhlasit se stěžovatelem, že § 10b odst. 1 písm. a) územních rozpočtových pravidel primárně míří na poskytování dotací v samostatné působnosti krajů. Ze zákona o poskytování dotací soukromým školám plyne, že stěžovatel má významné postavení pro pravidla čerpání dotací. Určuje způsob vyúčtování dotace a osnovu rozboru hospodaření, které musí příjemce předkládat krajskému úřadu (§ 3 odst. 2 zákona o dotacích soukromým školám). Podle § 6 odst. 7 téhož zákona se zároveň předkládá *krajskému úřadu vyúčtování poskytnuté dotace podle skutečnosti kalendářního roku postupem stanoveným Ministerstvem financí pro zúčtování vztahů se státním rozpočtem*. Zde však jde o obecný postup zúčtování těch dotací, jejichž zdroj je ve státním rozpočtu. Podstatný pro posouzení věci je zejména § 170 písm. a) školského zákona, podle nějž stěžovatel *zajišťuje a provádí kontrolu správnosti a efektivnosti využití finančních prostředků, které přiděluje nebo smluvně zajišťuje ze státního rozpočtu, z Národního fondu a prostředků ze zahraničí poskytnutých mezinárodními organizacemi na základě mezinárodních smluv; přitom provádí předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu podle zvláštního právního předpisu*. Podle § 162 odst. 4 školského zákona stěžovatel *poskytuje na zvláštní účet kraje finanční prostředky na činnost škol a školských zařízení, které nezřizuje stát, kraj, obec, svazek obcí nebo registrovaná církev nebo náboženská společnost, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy*. Jde právě o dotace podle zákona o dotacích soukromým školám. Stěžovateli jsou svěřeny další významné pravomoci při financování školství, včetně toho, že v mnoha případech je to on sám, kdo prostředky poskytuje (viz část čtrnáctou školského zákona *Financování škol a školských zařízení ze státního rozpočtu*).

[102] Pokud má stěžovatel zajišťovat správnost a efektivnost využití finančních prostředků na dotace soukromým školám, je jen těžko myslitelné, že spory, které budou typicky vznikat (stejně jako v nyní posuzované věci) ohledně toho, zda byla splněna kvalitativní a kvantitativní kritéria pro uzavření smlouvy a pro následné poskytnutí dotace, by měl rozhodovat někdo jiný. Jedná se tak o situaci do jisté míry srovnatelnou se situací, která byla řešena v rozsudku NSS ze dne 26. 6. 2018, čj. Komp 2/2016-21, č. 3777/2018 Sb. NSS. V něm NSS vyšel z toho, že ústředním orgánem státní správy pro oblast daní, tedy i poplatků, je Ministerstvo financí. Určité pravomoci pro stanovení poplatku za znečišťování, jako zvláštního veřejnoprávního poplatku, byly svěřeny krajským úřadům. Kompetenční senát však uvedl, že „[z]*ároveň však právní úprava na úseku ochrany ovzduší nejde tak daleko, aby kompetence ve věcech stanovení poplatků za znečišťování svěřila žalovanému kompletně, tj. aby pro účely stanovení poplatků vytvořila ucelenou kompetenční vertikálu od krajských úřadů až po žalovaného jako ústřední orgán státní správy nejen v ‚odborných' věcech ochrany ovzduší, nýbrž i ve věcech poplatku za znečišťování.*“ (pozn. rozšířeného senátu: žalovaným bylo v daném případě Ministerstvo životního prostředí). Jak je zřejmé ze shora uvedeného, působnost v oblasti financování školství náleží stěžovateli, nikoliv Ministerstvu financí. Zároveň mu v obecné rovině náleží i rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv týkající se financování školství podle § 169 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 178 odst. 2 správního řádu. Musel by tak být zřejmý záměr zákonodárce, že chtěl zakotvit pravomoc Ministerstva financí stanovenou v § 10b odst. 1

písm. a) územních rozpočtových pravidel i pro tuto specifickou oblast veřejnoprávních smluv.

[103] V této souvislosti navíc nelze přehlédnout, že se v § 10b odst. 1 písm. a) územních rozpočtových pravidel hovoří o kraji, tedy o územním samosprávném celku. Ačkoliv bylo shora uvedeno, že krajský úřad je orgánem kraje, zároveň z pohledu veřejnoprávních předpisů může být krajský úřad samostatným správním orgánem disponující samostatným svazkem kompetencí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, čj. Nad 288/2014-58, *k postavení poboček krajských pozemkových úřadů*). Zákonem o dotacích soukromým školám jsou tyto kompetence svěřeny právě krajskému úřadu. I smluvní stranou tedy bude krajský úřad jako správní orgán, nikoliv samosprávný kraj. Jak již bylo uvedeno shora v bodě [59], tato okolnost nemá vliv na to, že půjde o prostředky z rozpočtu kraje.

[104] Je tak třeba dovodit, že § 170 písm. a) školského zákona vylučuje zvláštní pravidlo uvedené v § 10b odst. 1 písm. a) územních rozpočtových pravidel, pokud jde o věcnou příslušnost pro spory z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotací. Je tak namístě uplatnit obecné pravidlo obsažené v § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, na jehož základě je příslušným stěžovatel. V tomto směru by samozřejmě bylo vhodnější, aby byla v zákoně o poskytování dotací soukromým školám stanovena výslovná odchylka od § 10b odst. 1 písm. a) územních rozpočtových pravidel. Jak však bylo poukázáno shora, tento zákon je značně zastaralý a nepřesný i v dalších ohledech.

V.3 Shrnutí

[105] Lze tedy shrnout, že sporem z veřejnoprávní smlouvy, který řeší správní orgán ve sporném řízení (§ 141 správního řádu), je i spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy.

[106] Spor vzniklý mezi právnickou osobou a krajským úřadem o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením je příslušné řešit Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu].

[107] Nárok na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace se promlčuje ve lhůtě 3 let (§ 170 správního řádu, § 629 odst. 1 občanského zákoníku).

V.4 Aplikace závěrů rozšířeného senátu na projednávanou věc

[108] V nyní posuzované věci vydal Krajský úřad Pardubického kraje rozhodnutí ze dne 10. 2. 2017, č. j. KrÚ 12277/2017, jehož výrok zněl: „*Žádosti účastníka řízení ze dne 12. 12. 2016, která byla krajskému úřadu doručena dne 15. 12. 2016, o zvýšení dotace ze státního rozpočtu na školní rok 2017/2018 dle zákona č. 306/1999 Sb. o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů, se nevyhovuje a smlouvu o zvýšení dotace na školní rok 2017/2018 se krajský úřad rozhodl s účastníkem řízení neuzavřít.*“ Následuje odůvodnění, které popisuje průběh jednání o smlouvě a důvody, jež krajský úřad vedly k tomuto závěru, tedy proč nepovažuje za splněné podmínky pro uzavření smlouvy. Závěrem odůvodnění je uvedeno: „*Z výše uvedených důvodů rozhodl krajský úřad smlouvu o zvýšení dotace pro školní rok 2017/2018 neuzavřít tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.*“ Následuje poučení o možnosti odvolání k žalovanému.

[109] Jak již bylo uvedeno shora, podle § 3 odst. 3 zákona o dotacích soukromým školám *krajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti*.

[110] Podle závěrů rozšířeného senátu se o žádosti nevede správní řízení a není vydáváno rozhodnutí. Rozšířený senát zvažoval, zda nelze obsahově toto „rozhodnutí" krajského úřadu považovat za prostou informaci o důvodech neuzavření smlouvy, které byla nadbytečně propůjčena formalizovaná podoba. Dospěl nicméně k závěru, že by takové řešení nebylo důsledné a přinášelo by zbytečné pochybnosti o povaze daného dokumentu. 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, čj. 9 Afs 86/2007 - 161, č. 1542/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS).

[111] Pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek. Jak k tomu uvedl rozšířený senát v rozsudku čj. 8 Afs 78/2006 - 74, *„je totiž nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stiženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně."* Navíc podle ustálené judikatury NSS jsou také rozhodnutí o odvolání tam, kde odvolání nepřichází v úvahu, a není k nim tedy příslušný žádný správní orgán, považována za nicotná. (rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2003, čj. 5 A 153/2002 - 33, č. 273/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2009, čj. 3 As 1/2009 - 171, č. 2475/2012 Sb. NSS, ze dne 10. 5. 2017, nebo rozsudek ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 274/2016-8, *Tukový průmysl*).

[112] K nicotnosti správního rozhodnutí je i Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že shledal nicotnost napadeného rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí krajského úřadu, nemohl se zabývat stěžovatelem vytýkanými vadami rozsudku krajského soudu. Již krajský soud měl totiž prohlásit nicotnost rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a nezabývat se námitkami žalobkyně, neboť předmětem věcného přezkumu nemůže být nicotné rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

[113] Rozšířený senát odpověděl na spornou právní otázku.

[114] V souladu s § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu NSS rozšířený senát rozhodl ve věci samé rozsudkem. Takový postup je v projednávané věci nejvhodnější z pohledu hospodárnosti a rychlosti řízení, jelikož vyřešením těchto otázek je předurčen i výsledek řízení o kasační stížnosti.

[115] Jak bylo rozebráno shora, rozsudek krajského soudu je nezákonný, neboť krajský soud měl v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. prohlásit nicotnost napadeného rozhodnutí. S ohledem na tyto závěry rozhodl Nejvyšší správní soud nejen o zrušení rozsudku krajského soudu, ale v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 2 a § 78 odst. 3 s. ř. s. i o nicotnosti rozhodnutí stěžovatele a krajského úřadu. Ačkoliv § 78 odst. 3 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.

[116] Vzhledem k tomu, že byla prohlášena za nicotná rozhodnutí stěžovatele i krajského úřadu, věc se dostala do stavu, že krajský úřad dosud s žalobkyní neuzavřel smlouvu ani ji nevyrozuměl o tom, z jakých důvodů s ní smlouvu neuzavře. Jestliže setrvá na tom, že s ní nechce uzavřít smlouvu, pak jí buď vyrozumí o tom, že s ní smlouvu neuzavře, nebo případně provede konverzi nicotného rozhodnutí podle § 157 správního řádu. V takovém případě bude stěžovatelka oprávněna vyvolat spor z veřejnoprávní smlouvy. V obecné rovině k tomu rozšířený senát dodává, že stěžovatelce nemůže být při dalším postupu jakkoliv na újmu, že doposud procesně postupovala v návaznosti na postup správních orgánů.

[117] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a současně zrušil i 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 soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s.

[118] Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo prohlášení nicotnosti rozhodnutí správních orgánů. Žalobkyně tedy měla ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaný povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit žalobkyni náklady řízení před soudem.

[119] Náklady řízení za žalobu jsou tvořeny odměnou a náhradou výdajů právního zastoupení. Zástupce stěžovatelky v řízení o žalobě před krajským soudem učinil celkem čtyři úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení, dvě písemná podání ve věci samé (žaloba, vyjádření z 12. 1. 2018) a účast na jednání soudu [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), dále jen „AT“]. Za každý úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. AT], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 AT. Za jeden úkon právní služby proto náleží 3.400 Kč, celkem tedy 13.600 Kč. Součástí náhrady nákladů řízení před krajským soudem je i náhrada cestovních výdajů spojených s cestou z Hradce Králové (sídlo zástupce žalobkyně) do Pardubic a zpět (§ 13 odst. 5 AT).

Tato jízda se uskutečnila 20. 12. 2017. Podle § 157 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, náleží zástupci za každý 1 km jízdy základní náhrada a náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu. Základní náhrada činí 3,90 Kč za 1 km jízdy [§ 1 písm. b) vyhlášky č. 440/2016 Sb.], celková základní náhrada tak činí 226 Kč (2 × 29 × 3,90). Náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu činí 119 Kč [průměrná cena benzinu automobilového 95 oktanů činí 29,50 Kč dle § 4 písm. a) vyhlášky č. 440/2016 Sb.; kombinovaná spotřeba určená z údajů technického průkazu činí 6,97 l na 100 km; 29,50 Kč × 2 × 29 × 0,0697). Náhrada cestovních výdajů tam a zpět činí celkem 345 Kč (226 Kč + 119 Kč). Dle § 14 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 14 odst. 3 AT náleží náhrada za promeškaný čas strávený cestou na úkon v místě, které není sídlem zástupce, v celkové výši 200 Kč ze 2 půl hodiny (2 × 1 × 100 Kč). Odměna a náhrada hotových výdajů zástupce tedy činí celkem 13.945 Kč. Jelikož zástupce stěžovatelky je společníkem společnosti, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 2.928 Kč. Náklady jsou tvořeny i zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení před krajským soudem činí 19.873 Kč.

[120] Zástupce žalobkyně v řízení o kasační stížnosti učinil jeden úkon právní služby, kterým bylo písemné podání ve věci samé (vyjádření ke kasační stížnosti) ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) AT. Celkem tedy ve výši 3.400 Kč. K tomu se připočítává sazba DPH ve výši 714 Kč. Celková výše náhrady nákladů za řízení před Nejvyšším správním soudem činí 4.114 Kč.

[121] Ve svém souhrnu tak náklady řízení představují částku 23.987 Kč (19 873 + 4 114), kterou je žalovaný povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2022

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu