

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **a) Střední škola Sion High School, Hradec Králové,** se sídlem Na Kotli 1201, Hradec Králové, **b) Mateřská škola Sion, Hradec Králové,** se sídlem Na Kotli 1201, Hradec Králové, zast. advokátem Mgr. Liborem, Zbořilem, se sídlem V jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,** se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2019, č. j. 31 Af 32/2019 – 84,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 11. 2019, č. j. 31 Af 32/2019 - 84, **se ruší.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2019, č. j. MSMT-20477/2019-4 a č. j. MSMT–20469/2019-4, **jsou nicotná.**

III. Usnesení Krajského úřadu Královehradeckého kraje ze dne 23. 4. 2019, č. j. KUKHK–6554/SM/2019-21, ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK-6669/SM/2019–21, ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK-5253/SM/2019–21, ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK-6581/SM/2019–22, ze dne 25. 4. 2019 č. j. KUKHK-6664/SM/2019–22, a ze dne 25. 4. 2019, č. j. KUKHK–5239/SM/2019–22, **jsou nicotná.**

IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyním k rukám jejich advokáta Mgr. Libora Zbořila náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem ve výši 33 297 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zrušena rozhodnutí stěžovatele ze dne 4. 7. 2019,

č. j. MSMT-20477/2019-4 a č. j. MSMT-20469/2019-4, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

[2] Žalobci v průběhu ledna 2019 shodně podali u Krajského úřadu Královéhradeckého kraje 1) žádost o poskytnutí dotace dle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále jen „zákon o poskytování dotací soukromým školám"), na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019, 2) žádost o zvýšení dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 a 3) žádost o zvýšení dotace na období školního roku 2019/2020. Krajský úřad těmto žádostem nevyhověl. Řízení o první a druhé žádosti usnesením zastavil z důvodu zjevné právní nepřípustnosti; třetí žádost zamítl, neboť pro uzavření smlouvy o poskytnutí dotace nebyly splněny podmínky podle § 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Žalovaný rozhodl o odvoláních každého z žalobců společným rozhodnutím, kterým zamítl všechna odvolání a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

[3] Stěžovatel vycházel při rozhodování o prvních dvou žádostech žalobců ze skutečnosti, že žádost o poskytnutí dotace a zvýšení dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám se podává na příští školní rok, a to ve lhůtě stanovené v § 2 odst. 1 písm. a) nebo b) uvedeného zákona. Žádost o poskytnutí dotace na školní rok 2018/2019 by tedy musela být doručena krajskému úřadu nejpozději do 31. 1. 2018 [dle písm. a)], případně do 30 dnů od doručení rozhodnutí o zápisu do školského rejstříku, i v tomto případě však nejpozději do 31. 8. 2018 [dle písm. b)]. Žalobci ale doručili první a druhé žádosti až v průběhu ledna 2019, tedy značně opožděně. Konstatoval dále, že podle § 1 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám se dotace (a její zvýšení) poskytuje zde vyjmenovanému výčtu osob, přičemž žalobci do tohoto výčtu spadají teprve od 1. 1. 2019, kdy se jejich zřizovatelem stal Sion, z.s., což ale neznamená, že mohli žádat o dotaci a její zvýšení na zbývající část tehdy probíhajícího školního roku 2018/2019, navíc v mimořádném termínu, neboť zákon o poskytování dotací soukromým školám nic takového nepřipouští.

[4] Pokud jde o třetí žádosti žalobců (žádosti o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020), stěžovatel odkázal na § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám, podle něhož podmínkou pro zvýšení dotace je, že žadatel dostává dotaci na školní rok probíhající v době podání žádosti; dalším nezbytným předpokladem je také, že bude pobírat dotaci na příští školní rok, jelikož se zvýšená dotace počítá právě z této dotace. V projednávané věci by tato podmínka byla naplněna, kdyby žalobci dostávali dotaci dle zákona o poskytování dotací soukromým školám ve školním roce 2018/2019 i ve školním roce 2019/2020. Jelikož dotace na školní rok 2018/2019 žalobcům přiznána nebyla, nemají nárok ani na poskytnutí zvýšené dotace ve školním roce 2019/2020.

[5] Stěžovatel přisvědčil žalobcům v tom, že v důsledku změny jejich zřizovatele se změnily podmínky pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na jejich činnost, odmítl však, že by mohl v žalobcích jakkoliv vzbudit legitimní očekávání, že krajský úřad s nimi uzavře smlouvy o poskytnutí a zvýšení dotace; pravidla, za kterých mohou být dotace ze státního rozpočtu poskytnuty právnické osobě vykonávající činnost soukromé školy nebo školského zařízení, stanoví závazně zákon o poskytování dotací soukromým školám.

Školský zákon sice v § 142 odst. 2 stanoví, že školy a školská zařízení mají nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu, zároveň však dle § 160 odst. 4 téhož zákona platí, že finanční prostředky ze státního rozpočtu se poskytují v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem, kterým je právě zákon o poskytování dotací soukromým školám. Žalovaný zároveň podotkl, že žalobci mohou využívat dalších finančních zdrojů, zejména z vlastních příjmů, z prostředků zřizovatele, popřípadě jiných osob.

[6] Žalobci napadli rozhodnutí stěžovatele u krajského soudu samostatnými žalobami podanými podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Krajský soud spojil dle § 39 odst. 1 s. ř. s. tyto žaloby ke společnému projednání.

[7] **V žalobě** žalobci mimo jiné namítali, že neposkytnutím finančních prostředků ze státního rozpočtu, na které mají školy zapsané ve školském rejstříku nárok, se dostávají do situace, kdy nemohou veřejnou službu řádně plnit, přestože se k tomu zavázali. V této souvislosti odkázali na § 142 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Poukázali na to, že nová soukromá škola může na začátku své existence zvolit takový počet žáků, který je schopna zvládnout, ovšem již existující škola počet žáků v průběhu vzdělávání redukovat nemůže; proto by na školy po změně zřizovatele nemělo být nazíráno jako na nové. Nikoli vlastní vinou se ocitli v určitém legislativním vakuu; změnou zřizovatele z registrované církve na zapsaný spolek se dostali do jiného systému poskytování dotací školám. Zatímco dotace poskytované církevním školám jsou administrovány přímo ministerstvem, a to v cyklu kalendářních let, dotace poskytované soukromým školám jsou administrovány příslušnými krajskými úřady a jsou poskytovány v cyklu školních roků. Uvedli, že při změně zřizovatele navíc postupovali na základě pokynů stěžovatele, který jim doporučil provést změnu zřizovatele ke konci kalendářního roku a následně tento postup svým rozhodnutím odsouhlasil. Žalobcům tak vzniklo legitimní očekávání ve správnost daného postupu a byli v dobré víře, že práva na poskytování dotací jim zůstanou zachována i po této přeměně; vycházeli ze zásady presumpce správnosti správního aktu, domnívali se, že postup změny zřizovatele, jehož harmonogram jim doporučil a následně schválil žalovaný, je jediný správný a jakožto takový obstojí i v dalších řízeních před orgány státní správy (a to včetně řízení o žádosti o dotace).

[8] **Krajský soud** se nejprve zabýval tím, zda jsou podané žaloby přípustné. Konstatoval, že žalobci napadli výše specifikovaná rozhodnutí žalovaného žalobami podle § 65 a násl. s. ř. s., dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám jsou ale poskytovány na základě veřejnoprávní smlouvy dle § 17 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla"), nikoli na základě rozhodnutí dle § 14 a násl. rozpočtových pravidel. Krajský soud poukázal na rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 – 43, z něhož vyplývá, že ochranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s. (rozhodnutí žalovaného, které bylo předmětem soudního přezkumu v jím posuzované věci, prohlásil NSS za nicotná). Krajský soud nicméně neshledal účelné žalobce vyzývat k překvalifikaci žaloby. Svůj postup odůvodnil přitom skutkovou odlišností případu, konkr. tím, že ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Afs

245/2016 byla žádost o zvýšení dotace podaná mateřskou školou vyřízena tím způsobem, že správní orgán prvního stupně žadatelce přípisem sdělil, že jí zvýšení dotace nebude možné poskytnout, neboť žádost nepředložila v zákonném termínu; Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci při následném soudním přezkumu považoval toto sdělení za rozhodnutí, oproti tomu Nejvyšší správní soud jej posoudil jako úkon, který nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V nyní posuzovaných věcech však krajský úřad vedl o žádostech podaných žalobci standardní správní řízení ukončená rozhodnutími, která mají všechny náležitosti rozhodnutí podle § 67 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu - obsahují výrokovou část, odůvodnění a poučení o možnosti podání opravného prostředku, odvolání k žalovanému, což žalobci také učinili. Žalovaný o podaných odvoláních také vydal řádná správní rozhodnutí. Krajský soud dospěl k závěru, že zákonná úprava nevylučuje, aby krajský úřad vedl o žádosti o poskytnutí (zvýšení) dotace správní řízení a o případném neúspěchu podané žádosti informoval žadatele formou správního rozhodnutí. Naopak taková forma informování žadatele je pro něj příznivější, neboť mu poskytuje vyšší procesní standard ochrany jeho práv než v případě, kdy se o neuzavření smlouvy dozví pouhým sdělením. Krajský soud rovněž poukázal na rozsudek NSS ze dne 7. 12. 2017, č. j. 10 Afs 270/2017 – 48, v němž Nejvyšší správní soud naopak věcně přezkoumal rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace podané podle zákona o poskytování dotací soukromým školám, aniž by je považoval za nicotná, resp. touto otázkou se vůbec nezabýval. Krajský soud tedy posoudil žaloby jako přípustné a podrobil je meritornímu přezkumu.

[9] Ve vztahu k prvním a druhým žádostem žalobců (žádosti o poskytnutí dotace na období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 a žádosti o zvýšení dotace na totéž období) krajský soud konstatoval, že žalobci podali uvedené žádosti v průběhu ledna 2019, tj. zjevně po uplynutí lhůty stanovené v § 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Aby dostáli této lhůtě, museli by své žádosti podat buď do 31. 1. 2018 [lhůta dle § 2 odst. 1 písm. a)], případně do 30 dnů od doručení rozhodnutí o zápisu do školského rejstříku, ale i v tomto případě před začátkem školního roku 2018/2019, tj. do 31. 8. 2018 [lhůta dle § 2 odst. 1 písm. b)].

[10] Pokud jde o třetí žádosti (žádosti o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020), krajský soud konstatoval, že z § 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám plyne, že podmínkou pro zvýšení dotace je skutečnost, že žadatel již dostává dotaci na školní rok probíhající v době podání žádosti, tj. na školní rok předcházející školnímu roku, na nějž zvýšenou dotaci požaduje. Jelikož žalobcům nebyla přiznána dotace na školní rok 2018/2019, nemají – dle tohoto ustanovení – nárok ani na poskytnutí zvýšené dotace ve školním roce 2019/2020. Krajský soud tedy přisvědčil stěžovateli, že žalobci nesplnili podmínky pro poskytnutí dotací, o které žádali stanovené v zákoně o poskytování dotací soukromým školám; konstatoval, že toliko za pomoci standardních výkladových metod (metoda jazykového výkladu, metoda logického výkladu, metoda systematického výkladu atd.), nelze z příslušných právních předpisů dovodit, že by žalobcům měly být dotace poskytnuty. Podotkl, že opačný závěr nelze dovozovat ani z § 142 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), podle nichž „[ú]*činností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu*

územního samosprávného celku za podmínek stanovených tímto zákonem, a to v rozsahu tohoto zápisu.“ Byť lze dotace poskytované školám považovat za nárokové dotace, nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu nebo z rozpočtu územního samosprávného celku není v citovaném ustanovení formulován jako nárok automatický, ale je vázán na splnění podmínek stanovených školským zákonem, potažmo také (v souladu s § 162 odst. 5 školského zákona) podmínek stanovených v zákoně o poskytování dotací soukromým školám.

[11] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce žalobců, podle níž jim vzniklo legitimní očekávání, že dotace obdrží, v důsledku pokynů, které jim žalovaný adresoval při procesu změny jejich zřizovatele. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 – 38, se příjemce dotace může úspěšně dovolat zásady legitimního očekávání při splnění dvou podmínek: 1) příslušný orgán mu poskytl konkrétní ujištění, která u něj mohla vzbudit legitimní očekávání; 2) tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy, resp. postup podle těchto ujištění nepředstavuje „*zjevné porušení platné právní úpravy*“. V nyní posuzovaném případě žalobci neprokázali, že by jim poskytovatel dotace poskytl konkrétní ujištění, která by u nich mohla vzbudit legitimní očekávání v souladu s požadavky uvedenými v citované judikatuře.

[12] Přes výše uvedené poté, co krajský soud neshledal postup stěžovatele v rozporu se zákonem ani jiné vady přezkoumávaných rozhodnutí, nicméně dospěl k závěru, že je namístě posuzovaným žalobám vyhovět. Konstatoval, že žalobci se v důsledku změny zřizovatele z registrované církve na zapsaný spolek, k níž u nich došlo na přelomu let 2018 a 2019, ocitli ve velmi specifické situaci. Zatímco dotace poskytované církevním školám jsou administrovány v cyklu kalendářních let, dotace poskytované soukromým školám jsou administrovány v cyklu školních roků. Tento nesoulad mezi systémem financování církevních škol a soukromých škol je příčinou jejich potíží, neboť právní předpisy upravující poskytování dotací školám nijak nepamatují na to, že může dojít ke změně školy z církevní na soukromou. Neobsahují tedy žádnou úpravu, která by zajistila kontinuitu financování školy z veřejných zdrojů v takovém případě.

[13] Krajský soud konstatoval, že žalobci se stali způsobilými příjemci dotací podle zákona o poskytování dotací soukromým školám až k 1. 1. 2019, teprve od tohoto dne tedy mohli žádat o poskytnutí dotací dle uvedeného zákona. Lhůta pro podání žádosti o poskytnutí dotace na školní rok 2018/2019 stanovená v § 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám však v tuto dobu už dávno uplynula. Pokud by žalobci chtěli tuto lhůtu dodržet, museli by změnit svou formu z církevní na soukromou školu nejpozději do konce ledna 2018 [v úvahu by v jejich případě patrně přicházela toliko lhůta dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám]. Na dotace poskytované soukromým školám pro školní rok 2017/2018 by již ale stejně nedosáhli a zároveň by se tím připravili o dotace poskytované církevním školám na téměř celý kalendářní rok 2018. Kontinuitu financování z veřejných zdrojů tedy v daném případě nebylo možné žádným způsobem zachovat.

[14] Krajský soud dospěl k závěru, že výše popsanou situaci lze hodnotit jako existenci mezery v zákoně a že je potřeba přistoupit k jejímu uzavření za pomocí objektivně teleologických argumentů. Krajský soud vycházel z faktu, že dotace poskytované školám (a

to i školám soukromým) jsou dotacemi nárokovými, byť je jejich poskytování vázáno na splnění určitých zákonem stanovených podmínek. Podotkl, že systém financování soukromých škol v ČR je totiž založen na tom, že i tyto školy poskytují určitou veřejnou službu (z čehož jim také plyne celá řada povinností, jak upozornili i žalobci). Krajský soud odkázal na důvodovou zprávu k zákonu o poskytování dotací soukromým školám, dle které je vzdělání „*služba, kterou poskytuje stát občanovi v základním rozsahu stanoveném ústavou. Náklady s tím spojené hradí stát z prostředků státního rozpočtu. Zařazením soukromých škol do sítě škol vzniká nárok na dotaci ze státního rozpočtu pro žáky studující v těchto školách. Je nutno zdůraznit, že dotace je stanovena normativem na žáka, stát ji tedy poskytuje dítěti, resp. žáku v určitém učebním nebo studijním oboru a její výše by neměla být tudíž omezována. Předkladatelé návrhu zákona chtějí touto formou změnit dosavadní právní stav, který umožňuje řadu nesprávných a diskriminačních opatření vůči žákům soukromých škol. Předkládaný návrh zákona je založen na těchto principech: předmětem státního příspěvku je žák, nikoliv škola; stát může přidělovat dotace prostřednictvím vzdělávacího zařízení nebo přímo vzdělávanému subjektu za předem jasně definovaných podmínek, které nebudou diskriminační ani vůči žádnému žákovi nebo skupině žáků, ani vůči žádnému zřizovateli; státní příspěvek se poskytuje na žáky, kteří se připravují na vzdělávacích programech, kterými poprvé dosahují vyššího vzdělávacího stupně (vyučení, maturita, absolutorium na VOŠ) a v oboru vzdělávání schváleném MŠMT a zařazeném do seznamu schválených oborů doložkou MŠMT; státní příspěvek pro žáka státní i nestátní školy je stejný. Navržená zákonná norma o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením vytváří podmínky pro zrovnoprávnění vzdělávání ve školách bez rozdílu zřizovatele. Zároveň umožňuje snižovat nebo úplně odstranit školné ve školách poskytující vzdělávací standard a vyžadovat školné pouze za prokázané nadstandardní podmínky vzdělávání. Z pohledu trhu vzdělávacích služeb umožňuje předložený návrh zákona volnou soutěž mezi jednotlivými subjekty poskytující vzdělání.*“

[15] Dle krajského soudu, kdyby byl zákonodárce důsledný vzhledem k takto vyjádřenému „plánu zákonodárství”, musela by existovat i právní úprava, která by zamezila tomu, že se určitá škola dostane do situace, do níž se dostali žalobci; tedy, že na určité období zcela přijde o dotace z veřejných zdrojů (a na další období nemůže žádat o poskytnutí zvýšené dotace), a to jen z toho důvodu, že prošla transformací z církevní na soukromou školu. Pro takové znevýhodnění příslušné školy (a potažmo jejích žáků) oproti ostatním školám dle krajského soudu nelze nalézt žádný rozumný důvod a je tedy v rozporu s principem bezrozpornosti právního řádu. Obecně jistě platí, že je racionální stanovit lhůtu, v níž jsou soukromé školy povinny podat žádost o poskytnutí dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám; na zvláštní případy, v nichž škola nemůže tuto lhůtu objektivně a z legitimních důvodů splnit, by však měl zákon pamatovat speciální úpravou, která by umožnila dané škole podat žádost ve zvláštní lhůtě a případně žádat pouze o dotaci na poměrnou část školního roku. V absenci takové úpravy krajský soud spatřuje neplánovanou neúplnost zákona.

[16] Krajský soud dospěl k závěru, že je na místě použít kombinaci teleologické redukce a analogie zákona. Při posuzování prvních a druhých žádostí podaných žalobci se tedy (v důsledku užití teleologické redukce) dle krajského soudu neaplikuje lhůta stanovená v § 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám; jinak řečeno, tyto žádosti nelze posoudit jako opožděné a při splnění dalších zákonných podmínek by žalobcům měly být

přiznány dotace. Krajský soud uložil správním orgánům, aby (za využití analogie zákona) rozhodly o poskytnutí dotací na poměrnou část školního roku 2018/2019; za tím účelem budou muset nalézt vhodnou právní úpravu (případně i v jiných právních předpisech), jejíž přiměřenou aplikací v nyní posuzovaných věcech bude možné dosáhnout tohoto cíle. Ve vztahu k třetím žádostem podaným žalobci krajský soud konstatoval, že pokud správní orgány vyhoví jejich prvním žádostem, bude podmínka stanovená v § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám splněna. Při splnění dalších zákonných podmínek pak bude namístě vyhovět i těmto (třetím) žádostem. Krajský soud z výše uvedených důvodů zrušil napadená rozhodnutí stěžovatele a věci mu vrátil k dalším řízením, současně konstatoval, že právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalších řízeních vázán

[17] **V kasační stížnosti** stěžovatel uplatňuje důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel se předně neztotožňuje s tím, že § 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám nelze v projednávaných věcech aplikovat, v důsledku čehož existuje mezera v zákoně. Podle § 2 odst. 1 uvedeného zákona totiž platí: „*Žádost o poskytnutí dotace na příští školní rok předkládá právnická osoba krajskému úřadu a) do 31. ledna, nebo b) do 30 dnů od doručení rozhodnutí o zápisu do školského rejstříku.*“ Jelikož zákon nestanoví na jiném místě jinak, je jednoznačné, že právní normy obsažené v § 2 odst. 1 zákona dopadají na všechny právnické osoby, kterým může být dotace poskytnuta, tj. na právnické osoby vykonávají činnost škol a školských zařízení zapsaných do školského rejstříku, které nejsou zřizovány státem, krajem, obcí či dobrovolným svazkem obcí. Pravidla zakotvená v § 2 odst. 1 zákona se neomezují na vybrané právnické osoby nebo situace s tím, že by některé zůstaly opomenuty a bylo by nutné právní úpravu doplnit. Je zjevné, že uvedené ustanovení dopadá i na projednávané případy. O mezeru v právu by se jednalo až tehdy, pokud by (žádnou) právní normu s ohledem na její působnost nešlo na příslušné věci použít. Krajský soud sice dospěl v projednávaných věcech k závěru, že ideální zákonodárce by zavedl zvláštní lhůty pro podání žádosti pro ty právnické osoby, u nichž došlo ke změně právní povahy zřizovatele, nicméně tím nelze dle stěžovatele vyloučit aplikaci pozitivního práva a (uměle) vytvářet mezeru v právu.

[18] Stěžovatel namítá, že přístup krajského soudu, který ukládá správním orgánům neaplikovat právní normu dopadající na projednávané věci z důvodu, že by měla místo ní existovat právní norma jiná, je v rozporu s dělbou moci ve státě, je tudíž protiústavní. Správní orgán nemůže neaplikovat právní normu jen proto, že si lze představit právní úpravu správnější nebo spravedlivější. To platí s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy („*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“) a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“). Stěžovatel dodává, že podle § 142 odst. 2 školského zákona sice platí, že „*účinností zápisu školy a školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě nárok na přidělování finančních prostředků ze státního rozpočtu*“, nicméně dle § 160 odst. 4 téhož zákona se finanční prostředky ze státního rozpočtu poskytují v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem, kterým je u „soukromé školy“ právě zákon o poskytování dotací. Změna zřizovatele školy je přípustná (školy žalobců se v důsledku toho staly soukromými školami namísto církevních), avšak žalobcům nebyla tato změna nijak nařízena, natož k určitému datu. Žalobci mohou (mají) využívat i dalších finančních

zdrojů, zejména z vlastních příjmů, z prostředků zřizovatele, popřípadě jiných osob. Prokázání předpokladů pro řádnou činnost každé školy po stránce personální, materiální a finanční je ostatně předpokladem samotného zápisu školy do školského rejstříku [§ 148 odst. 3 písm. b) školského zákona]. Skutečnost, že žalobci ztratili v důsledku změny zřizovatele nárok na finanční prostředky ze státního rozpočtu poskytované „církevním školám“, aniž by byly tyto prostředky okamžitě a v téže výši nahrazeny prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy o poskytování dotace a zvýšení dotace uzavřené dle zákona o poskytování dotací, proto nepředstavuje nepřípustný defekt zákona, který lze odůvodnit požadavkem zachování kontinuity financování školy. Bezpodmínečná kontinuita financování ze státního rozpočtu, jak ji chápe krajský soud, nemá v právních předpisech oporu, jelikož právě zákon o poskytování dotací stanoví bližší podmínky, za kterých má právnická osoba na příslušné dotace (na činnost „soukromé školy“) nárok.

[19] Dle stěžovatele za stávající právní úpravy nelze žalobce v kontextu zákona o poskytování dotací soukromým školám zvýhodnit jen proto, že dosud pobírali finanční prostředky na činnost škol dle jiné právní úpravy (jakožto „církevní školy“).

[20] Stěžovatel rovněž namítá, že rozsudek krajského soudu je poněkud nesrozumitelný, protože dle soudu nelze žádosti žalobců vyhodnotit jako opožděné, přičemž je úkolem stěžovatele nalézt vhodnou právní úpravu, podle níž to tak je (viz odst. 44 rozsudku). Stěžovatel v tomto ohledu musí podotknout, že není možné učinit závěr o včasném podání žádostí ze strany žalobců v duchu hesla „*účel světí prostředky*“ ještě před tím, než byla nalezena konkrétní pravidla dopadající na věc, protože právě od nich se odvíjí výsledek, nikdy naopak. Dle stěžovatele krajský soud posoudil projednávané věci nesprávně; právní úprava nemusí být nutně nejlepší nebo nejrozumnější, aby bylo nutné podle ní postupovat. Závěry krajského soudu nejsou v právním státě přípustné, poněvadž otevírají cestu libovůli. To samozřejmě nemůže změnit ani skutečnost, že soudem zvolený přístup je výhodný pro žalobce jakožto adresáty veřejné správy. Základním předpokladem zaplnění mezery v právu totiž je, že mezera v právu nepřípustně existuje. V projednávaných věcech ovšem nic nebránilo vydání správních rozhodnutí (usnesení). S ohledem na platnou a účinnou právní úpravu lze názory krajského soudu využít jen jako podnět zákonodárci k případné změně zákona. Použití analogie aplikace práva v daných případech možné není.

[21] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že ze skutkového stavu řešených případů je zřejmé, že žalobci se dostali právě do situace, kterou zákon neřeší a ve své úpravě na ni nepamatuje. V rámci změny zřizovatele a procesů s ní spojených se žalobci dostali skutečně do situace, kdy sami nemohli ovlivnit zachování (dodržení) lhůty dle § 2 odst. 1 zákona o poskytování dotací soukromým školám. Žalobci se domnívají, že názor žalovaného, že mezera v právu v citovaném ustanovení neexistuje, je nesprávný. Zákon o poskytování dotací skutečně nepamatuje na situaci, kdy škola jako žadatel o dotaci objektivně není schopna vyhovět požadavkům uvedeným v citovaném ustanovení, tedy dodržet lhůtu dle § 2 odst. 1 cit. zákona. Žalobci trvají na právním názoru, že v dané věci existuje mezera v právu, která zapříčinila objektivní nemožnost dodržení lhůty pro podání žádosti o dotaci. Žalobci jsou dále přesvědčeni, že krajským soudem navržený postup použití analogie zákona ve spojení s teleologickou redukcí ve prospěch žalobců je možný a není nezákonný, natož pak protiústavní. Dle jejich názoru krajský soud přípustným způsobem zaplnil dotvářením práva mezeru v zákoně, kterážto reálně existuje, a to v

souladu se smyslem a účelem dané právní normy, jež si klade za cíl narovnat prostředí trhu škol a jejich financování ze strany státu. Závěrem žalobci uvádějí, že i přes skutečnost, že kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu nabyl právní moci a je pro účastníky řízení závazný, včetně právního názoru v něm uvedeného, žalovaný tento rozsudek nerespektuje, když v rámci rozhodnutí ze dne 3. 2. 2020 č. j. MSMT-20469/2019-13, i přes skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně v dané věci zrušil, v odůvodnění tohoto rozhodnutí uvádí důvody pro nemožnost postupu nastíněného krajský soudem v pravomocném rozsudku. Žalobci jsou rovněž přesvědčeni, že v České republice existuje (a má existovat) systém školství založený na rovné, svobodné a volné soutěži škol poskytujících různé stupně a formy vzdělání, což by měl stát jakožto garant této veřejné služby podporovat. Zákon o poskytování dotací v kontextu jeho důvodové zprávy tuto skutečnost potvrzuje, když důvodová zpráva výslovně uvádí*: „Z pohledu trhu vzdělávacích služeb umožňuje předložený návrh zákona volnou soutěž mezi jednotlivými subjekty poskytující vzdělání.“* Za dané situace jsou žalobci přesvědčeni, že změnou zřizovatele, která proběhla v důsledku likvidace původního zřizovatele, se dostali do situace, kdy jejich postavení na trhu vzdělávacích služeb je nerovné s ostatními subjekty přítomnými na trhu. K samotné otázce zvýhodnění žalobci poukazují na skutečnost, že pro tuto úvahu není v dané věci prostor, když žalobci v období od 1. 1. 2019 do 31. 8. 2019 i nadále poskytovali vzdělávací služby svým žákům jako všechny ostatní školy na trhu, nicméně žalobci tuto veřejnou službu vykonávali bez finanční podpory státu, která vzhledem k předmětné a sporované situaci nebyla poskytnuta. Tedy naopak žalobci jsou v současné situaci v nerovném postavení oproti ostatním školám (jak soukromým, tak veřejným) když poskytují stejný typ a rozsah školských vzdělávacích služeb, podle stejných právních předpisů a osnov, avšak bez finanční podpory státu, když jediným důvodem pro tuto skutečnost je to, že v mezidobí došlo ke změně zřizovatele žalobců, kterážto však na žalobce, a především jejich činnost neměla žádný vliv (logicky vyjma výpadku značné části financování). Dle právního názoru žalobců je nepřípustné a diskriminační, aby za situace, kdy žalobci splnili stejné podmínky jako ostatní školy na trhu, nebyl žalobcům nárok na poskytnutí dotací přiznán, přičemž ostatním subjektům, za stejných podmínek přiznán byl.

[22] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uvedených, zkoumal rovněž, zda netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost shledal důvodnou.

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že poté kdy napadený rozsudek krajského soudu byl vydán, usnesením ze dne 19. 8. 2020, č. j. 4 As 65/2018 – 49, byla rozšířenému senátu NSS předložena v judikatuře sporná otázka spočívající 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. Jak již poznamenal krajský soud ve svých úvahách, zatímco část judikatury se kloní k názoru, že ochrany je třeba se domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s., část judikatury naopak vychází z toho, že je namístě žaloba dle § 65 a násl. s. ř. s.

[24] O sporné otázce rozhodl rozšířený senát rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 – 85 (dost. na www.nssoud.cz). Závěry, které Nejvyšší správní soud v uvedeném usnesení učinil, je senát nyní ve věci rozhodující vázán.

[25] V rozsudku, na jehož podrobné odůvodnění Nejvyšší správní soud odkazuje, zdejší soud dospěl k následujícímu závěru: 1) Sporem z veřejnoprávní smlouvy, který řeší správní orgán ve sporném řízení (§ 141 správního řádu), je i spor o uzavření veřejnoprávní smlouvy. 2) 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].

[26] Rozšířený senát předně poukázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 8. 2014, č. j. Konf 62/2012 – 49, *Palais Royal*, v němž se zabýval povahou uzavírané smlouvy; mimo jiné zde 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].*“ Zvláštní senát tedy jednoznačně kvalifikoval smlouvu podle zákona o dotacích pro soukromé školy jako veřejnoprávní smlouvu subordinační podle § 161 správního řádu. Zdůraznil zejména

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 (například rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2007, č. j. 2 Afs 173/2006 - 77, který dovodil existenci veřejnoprávních smluv i před jejich výslovným zakotvením ve správním řádu, nebo rozsudek ze dne 28. 11. 2013, č. j. 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).

[27] Rozšířený senát ve shora citovaném rozhodnutí konstatoval, že je nezbytné poskytnout ochranu veřejným subjektivním právům zájemce o uzavření smlouvy, zejména v těch případech, kdy má na uzavření veřejnoprávní smlouvy nárok, i pokud se podle obecné úpravy rozhodnutí nevydává. Současně dodal, že 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 [blíže viz bod 81. cit rozhodnutí]. Zdůraznil, že rozhodnutí příslušného orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví (rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, Sb. NSS 2984/2014, *Hluboká nad Vltavou*, nebo rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2018, č. j. 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.

[28] Dle rozšířeného senátu, ačkoli právní úprava obsažená ve správním řádu hovoří o sporech z veřejnoprávních smluv, což by naznačovalo, že jde výlučně o spory z již uzavřených smluv, je třeba tato ustanovení vykládat šířeji; k tomu odkázal na usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11, a ze dne 19. 6. 2018, č. j. Konf 9/2018 - 8, z nichž vyplývá, že pojem sporů z veřejnoprávních smluv je chápán široce, zahrnují se pod něj i nároky vyplývající ze situace, že veřejnoprávní smlouva nebyla uzavřena, avšak s ohledem na povahu a podstatu vztahu uzavřena být mohla (viz blíže bod 83, 84 usnesení rozšířeného senátu).

[29] Rozšířený senát konstatoval, že 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; 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.

[30] Podle závěrů rozšířeného senátu se tudíž o žádostech, které byly v nyní posuzované věci předmětem rozhodování stěžovatele, nevede správní řízení a není vydáváno rozhodnutí; v bodě [110] usnesení rozšířený senát konstatoval: „*Nemá-li být správním orgánem vůbec vydáváno správní rozhodnutí, pak správní orgán nemá pravomoc rozhodnutí vydat, bez ohledu na to, že má pravomoc s věcí naložit jinak. S pravomocným správním*

rozhodnutím se pojí významné účinky, jako je například závaznost pro účastníky a pro všechny správní orgány, případně i pro další osoby (§ 73 správního řádu). Bylo by proto v rozporu s právní jistotou, pokud by bylo takové „rozhodnutí" jen prostřednictvím výkladu považováno za neformální úkon správního orgánu. Nedostatek pravomoci je judikaturou rozšířeného senátu považován za důvod nicotnosti rozhodnutí správního orgánu (viz například usnesení ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007 - 161, č. 1542/2008 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS).

[31] 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 č. j. 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."* 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, č. j. 5 A 153/2002 - 33, č. 273/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009 - 171, č. 2475/2012 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 274/2016 - 8, *Tukový průmysl*).

[32] K nicotnosti správního rozhodnutí je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez návrhu. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal nicotnost rozhodnutí krajského úřadu, potažmo nicotnost rozhodnutí vydaných stěžovatelem, nemohl se zabývat v kasační stížnosti namítanými vadami rozsudku krajského soudu. Již krajský soud měl totiž prohlásit nicotnost rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.) a nezabývat se námitkami žalobců, neboť předmětem věcného přezkumu nemůže být nicotné rozhodnutí.

[33] Nejvyšší správní soud v intencích závěrů rozšířeného senátu shledal rozsudek krajského soudu nezákonným, neboť krajský soud měl v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. prohlásit nicotnost napadených rozhodnutí stěžovatele, jakož i krajského úřadu. 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 s. ř. s. hovoří o možnosti zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, pokud je zrušeno rozhodnutí vyššího stupně, uvedené ustanovení se musí z povahy věci použít tím spíše na nicotnost rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, neboť jde o nejzávažnější vadu rozhodnutí. Je tak na místě, aby ohledně takového rozhodnutí byla deklarována jeho nicotnost co nejdříve. Může-li soud u méně závažné vady odstranit rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, tím spíše má pravomoc deklarovat i nicotnost rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně u nejtěžších vad.

[34] Vzhledem k tomu, že byla prohlášena za nicotná rozhodnutí stěžovatele i krajského úřadu, věc se dostala do stavu, že krajský úřad dosud s žalobci neuzavřel smlouvu, ani je nevyrozuměl o tom, z jakých důvodů s nimi smlouvu neuzavře. Jestliže setrvá na tom, že s nimi nechce uzavřít smlouvu, pak je buď vyrozumí o tom, že s nimi smlouvu neuzavře, nebo případně provede konverzi nicotného rozhodnutí podle § 157 správního řádu. V takovém případě budou žalobci oprávněni vyvolat spor z veřejnoprávní smlouvy.

Při dalším postupu jim nemůže jít jakkoliv k újmě, že doposud procesně postupovali v návaznosti na postup správních orgánů.

[35] Nejvyšší správní soud pouze *obiter dictum* považuje za nutné upozornit, že i kdyby zde neexistovalo rozhodnutí rozšířeného senátu, dle kterého nemůže napadený rozsudek bez dalšího obstát, musel by jej zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti. Krajský soud uložil správním orgánům, aby za využití (blíže nespecifikované) analogie zákona rozhodly o poskytnutí dotací na poměrnou část školního roku 2018/2019; uvedl, že za tím účelem budou muset nalézt vhodnou právní úpravu, jejíž přiměřenou aplikací v nyní posuzovaných věcech bude možné dosáhnout tohoto cíle. Ve vztahu k třetím žádostem podaným žalobci krajský soud konstatoval, že pokud správní orgány vyhoví jejich prvním žádostem, bude podmínka stanovená v § 5 odst. 3 písm. a) zákona o poskytování dotací soukromým školám splněna. Při splnění dalších zákonných podmínek pak bude dle názoru krajského soudu namístě vyhovět i těmto (třetím) žádostem. Krajský soud tedy na jednu stranu *de facto* učinil jakýsi závěr o včasném podání žádostí (a vyhovění žádosti o zvýšení dotace), a to ještě před tím, než vůbec byla nalezena nějaká konkrétní pravidla dopadající na věc tak, aby mohla být včasnost žádostí konstatována, aniž by však současně alespoň naznačil, v jakých právních předpisech má žalovaný tato pravidla hledat. Krajský soud tak vyslal stěžovateli zcela neurčitý a nesrozumitelný pokyn, jímž jej zavázal. Rozsudek, z něhož nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení svého rozhodnutí vázán a jak má v dalším řádí postupovat, je nepřezkoumatelný (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 – 132).

[36] 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. Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo prohlášení nicotnosti rozhodnutí správních orgánů.

[37] Stěžovatel, který nebyl ve věci úspěšný, je dle § 60 odst. 1 s. ř. s. povinen nahradit žalobcům náklady řízení před soudem. Náklady řízení za žalobu a kasační stížnost jsou tvořeny odměnou a náhradou výdajů právního zastoupení.

[38] Náhradu nákladů řízení před krajským soudem činí zaplacené soudní poplatky ve výši 2 x 3000 Kč, žalobci byli v řízení před krajským soudem zastoupeni advokátem; náleží jim náhrada nákladů právní služby za 4 úkony po 3100 Kč (2 x převzetí a příprava zastoupení, 2 x podání žaloby (řízení o samostatně podaných žalobách bylo následně usnesením krajského soudu ze dne 13. 11. 2019, č. j. 31 Af 32/2019 – 68, spojeno – pozn. NSS) a za 2 úkony po 2480 Kč (účast na společném jednání před soudem), včetně paušální náhrady hotových výdajů 6 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g), § 12 odst. 4 a § 13 odst. 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] – celkem 19 160 Kč; protože zástupce žalobců je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady

řízení o částku odpovídající dani; celkem činí náhrada nákladů řízení před krajským soudem 29 183 Kč.

[39] V řízení před Nejvyšším správním soudem přiznal soud žalobcům náklady ve výši odměny advokáta, která činí 3.100 Kč za jeden úkon právní služby - spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a režijní paušál ve výši 300 Kč za úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměna advokáta činí 3400 Kč, resp. 4114 Kč vč. DPH. Soud nepřiznal advokátovi požadovaný úkon – převzetí zastoupení, neboť uvedený úkon byl již jednou přiznán v řízení před krajským soudem.

[40] Stěžovatel je povinen zaplatit žalobcům k rukám jejich zástupce náhradu nákladů řízení v celkové výši 33 297 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Pokud náklady řízení před krajským soudem již byly stěžovatelem uhrazeny, započte se tato částka na celkovou výši náhrady nákladů.

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

V Brně dne 4. března 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu