ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **Základní škola ŠKOLAMYŠL**, se sídlem Hrnčířská 272, Litomyšl, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 5, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 19. 12. 2019, č. j. 52 A 49/2019 - 69,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Milana Jelínka, advokáta se sídlem Sokolovská 49/5, Praha.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla vyslovena nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3, jakož i rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 12. 2. 2019, č. j. KrÚ 11969/2019.

[2] Posledně uvedeným rozhodnutím ze dne 12. 2. 2019 krajský úřad nevyhověl žádosti žalobkyně ze dne 2. 1. 2019 o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o poskytování dotací soukromým školám“), a smlouvu o poskytnutí dotace na daný školní rok se rozhodl se žalobkyní neuzavřít (výrok 1.); současně tímto rozhodnutím nevyhověl ani žádosti žalobkyně ze dne 3. 1. 2019 o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 podle zákona o poskytování dotací soukromým školám a smlouvu o zvýšení dotace na daný školní rok se rozhodl se žalobkyní neuzavřít (výrok 2).

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které stěžovatel podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), shora uvedeným rozhodnutím ze dne 9. 4. 2019 zamítl a potvrdil rozhodnutí krajského úřadu.

[4] V odůvodnění se stěžovatel ztotožnil s krajským úřadem, podle kterého mu zákon ukládá smlouvu o poskytnutí dotace neuzavřít, nepředloží-li právnická osoba – žadatel informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě [§ 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací soukromým školám]. Žalobkyně tuto povinnost nesplnila, neboť školskou radu zřízenu neměla. Na základě toho s žalobkyní krajský úřad neuzavřel smlouvu o poskytnutí dotace; ta je předpokladem pro zvýšení dotace (§ 5 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám), tudíž krajskému úřadu nezbylo, než nevyhovět též žádosti žalobkyně o zvýšení dotace.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[5] Rozhodnutí stěžovatele žalobkyně napadla žalobou a z procesní opatrnosti (s odkazem na nejednotnou judikaturu) se domáhala, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil, event. vyslovil jeho nicotnost a v takovém případě konstatoval, že jednání stěžovatele, resp. krajského úřadu je (trvajícím) nezákonným zásahem do práv žalobkyně, a proto se krajskému úřadu přikazuje uzavřít se žalobkyní smlouvu o poskytnutí dotace a smlouvu o zvýšení dotace na školní rok 2019/2020.

[6] Krajský soud usnesením ze dne 4. 6. 2019, č. j. 52 A 49/2019 - 34, nejprve vyloučil žalobu v části směřující proti nezákonnému zásahu k samostatnému projednání, načež ji jako nedůvodnou zamítl rozsudkem ze dne 5. 2. 2020, č. j. 52 A 61/2019 - 101. Krajský soud konstatoval, že na žalobkyni dopadala povinnost zřízení školské rady [srov. § 167 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Proto byla žalobkyně jako školská právnická osoba povinna předložit informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě, a pokud tak neučinila, postupoval krajský úřad v souladu se zákonem, když s ní smlouvu o poskytnutí dotace a o jejím zvýšení neuzavřel (kasační stížnost proti tomuto rozsudku je u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 7 Afs 83/2020).

[7] Ve vztahu k části žaloby týkající se rozhodnutí stěžovatele, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí krajského úřadu, krajský soud nyní napadeným rozsudkem

konstatoval nicotnost obou těchto rozhodnutí – a to s odkazem na § 76 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Krajský soud vyšel z rozsudku druhého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, č. 3692/2018 Sb. NSS, *Škola U Potůčku*, přičemž v (odst. 11) odůvodnění uvedl: „*... obranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s.; oznámení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. ani rozhodnutím vydaným v řízení dle části druhé správního řádu, přičemž proti němu není přípustné odvolání ani jiný opravný prostředek. Žalovaný nemá pravomoc rozhodnout o opravném prostředku proti sdělení o neuzavření smlouvy o zvýšení dotace.*“ Jinými slovy, v důsledku absence pravomoci rozhodnout o odvolání žalobkyně – dané tím, že oznámení či informace o neuzavření smlouvy o poskytnutí, resp. zvýšení dotace není rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. – krajský soud vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí a současně vylovil též nicotnost rozhodnutí krajského úřadu s tím, že důvody nicotnosti se vztahují i na toto rozhodnutí (krajský úřad přistoupil k vydání rozhodnutí, přestože mu to zákon vůbec neumožňoval).

III. Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně a replika

[9] V kasační stížnosti stěžovatel s odkazem na důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozporoval závěr krajského soudu stran nedostatku jeho pravomoci i pravomoci krajského úřadu k vedení správního řízení potažmo vydání rozhodnutí ve věci neuzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám.

[10] Stěžovatel se ve své argumentaci snažil popřít závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, *Škola U Potůčku*. Současně odkázal na to, že smlouvy uzavírané dle zákona o poskytování dotací soukromým školám se považují za smlouvy ve smyslu § 161 správního řádu – tedy veřejnoprávní smlouvy subordinační. U tohoto typu smluv přitom právní úprava vychází z principu, že je lze uzavřít namísto vydání správního rozhodnutí ve správním řízení. Stěžovatel je tedy toho názoru, že o žádosti o poskytování dotací lze správní řízení vést a neformální sdělení či informace o neuzavření veřejnoprávní smlouvy pak není možné považovat za jeho řádné ukončení. Naopak, jeví se jako logické a správné, aby v případě neuzavření veřejnoprávní smlouvy bylo o žádosti o poskytnutí dotace rozhodnuto krajským úřadem ve formě (negativního) správního rozhodnutí. Tento názor podporuje rovněž rozsudek desátého senátu Nejvyššího správního soudu ze 7. 12. 2017, č. j. 10 Afs 270/2017 - 48, *Škola KIDS Company Praha*; v něm se sice povahou odmítnutí žádosti o poskytnutí či zvýšení dotace (a způsobem soudní ochrany proti němu) soud výslovně nezabýval, avšak opomenout ji nemohl. K případné nicotnosti správního rozhodnutí byl totiž povinen přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Na základě shora uvedeného stěžovatel uzavřel, že jeho rozhodnutí, ani rozhodnutí krajského úřadu nelze hodnotit jako nicotné, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek – vycházející ze závěrů dosud ojedinělého rozsudku Nejvyššího

správního soudu č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, *Škola U Potůčku* – zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že právní názor v rozsudku *Škola U Potůčku* je zřetelně vyjádřený, vyargumentovaný a podle jejího přesvědčení správný. Naproti tomu v rozsudku *Škola KIDS Company Praha*, na který odkazuje stěžovatel, nebyla nastolená právní otázka výslovně řešena. K vlastní argumentaci stěžovatele pak žalobkyně uvedla, že žádný právní předpis nezakládá pravomoc stěžovatele, resp. krajského úřadu o projednávané věci rozhodnout – neexistence zákonného zmocnění k vydání rozhodnutí je stěžejní, přičemž toto zmocnění nelze dovodit ani z ustanovení správního řádu ohledně uzavírání veřejnoprávní smlouvy subordinační. Navrhla proto zamítnutí kasační stížnosti.

[13] V replice stěžovatel zopakoval, že podle jeho názoru je možné vést v dané věci správní řízení, které je zahájeno podáním žádosti o poskytnutí (zvýšení) dotace. Pokud krajský úřad s žadatelem smlouvu o dotaci neuzavře, vydá správní rozhodnutí, které není nicotné.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a za stěžovatele jedná osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Podstatou věci je otázka, zda rozhodnutí krajského úřadu potažmo stěžovatele ve věci neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace dle zákona o poskytování dotací soukromým školám (§ 3 odst. 3) představuje rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s., anebo jde o nicotné rozhodnutí s tím, že neúspěšný žadatel o dotaci má možnost se bránit tzv. zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s.

[17] Odpovědí na tuto otázku se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, a to na základě obdobné věci, která mu byla postoupena pro rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu mezi právními názory vyjádřenými v rozsudku *Škola U Potůčku*, který byl dále následován rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 5 Ads 364/2019 - 29, *RA+spol., s. r. o.*, a v rozsudku *Škola KIDS Company Praha*.

[18] Rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 - 85, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl o věci samé tak, že napadený rozsudek krajského soudu se ruší a současně vyslovil nicotnost rozhodnutí žalovaného/stěžovatele (Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy), jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí krajského úřadu [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 2 a § 78 odst. 3 s. ř. s.].

[19] V odůvodnění se rozšířený senát velmi podrobně vypořádal s předloženou právní otázkou s tím, že obě dvě výše uvedené možnosti soudní ochrany se jeví jako nezákonné (a rovněž nevhodné). Vyšel z toho, že soudní ochranu je nutno zachovat, avšak v souladu se subsidiaritou správního soudnictví tato ochrana nastupuje až poté, co je spor rozhodnut v rámci veřejné správy; jako odpovídající nástroj přitom shledal sporné řízení podle § 141 správního řádu. Současně rozšířený senát dovodil, že v daném případě je spor – vzniklý mezi právnickou osobou a krajským úřadem o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám – příslušné řešit Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu]. Teprve jeho rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy, který je dotčená právnická osoba oprávněna vyvolat, je rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[20] Rozšířený senát ve shodě se stěžovatelem konstatoval, že smlouvu dle zákona o poskytování dotací soukromým školám lze kvalifikovat jako veřejnoprávní smlouvu subordinační ve smyslu § 161 správního řádu; k tomu srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 8. 2012, č. j. Konf 62/2012 - 49, *Palais Royal*. Subordinační veřejnoprávní smlouva ovšem nutně nenahrazuje správní rozhodnutí; tato smlouva může stát zcela samostatně a jako taková je výsledkem kontraktačního procesu, o němž 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.*

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…

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…" (srov. body [73] až [77] rozsudku rozšířeného senátu).

[21] Z citovaného závěru rozšířeného senátu, jímž je nyní rozhodující pátý senát vázán, je více než zřejmé, že stěžovatelem uplatněná argumentace v kasační stížnosti nemůže obstát. Podáním žádosti není zahajováno správní řízení a nevydává se správní rozhodnutí s odkazem na § 3 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám, který stanoví: *„Krajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti."*

[22] V nyní posuzované věci přitom „rozhodnutí" krajského úřadu nelze obsahově považovat ani za prostou informaci o důvodech neuzavření smlouvy ve smyslu citovaného § 3 odst. 3 zákona o poskytování dotací soukromým školám, které byla nadbytečně propůjčena formalizovaná podoba – viz závěry rozšířeného senátu: *„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…*

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 (srov. body [110] až [112] rozsudku rozšířeného senátu).

[23] V případě žalobkyně krajský soud ve shodě se závěry rozšířeného senátu správně vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele, stejně jako rozhodnutí krajského úřadu. Napadený rozsudek krajského soudu proto obstojí – byť posléze přijatý rozsudek rozšířeného senátu jde mnohem dále a nejen v oblasti poskytování dotací soukromým školám přináší nové řešení založené na širokém výkladu pojmu *„spory z veřejnoprávních smluv"* (§ 141 správního řádu), mezi které neřadí výlučně spory z již uzavřených veřejnoprávních smluv, ale také spory týkající se uzavírání veřejnoprávních smluv.

[24] Toto právní řešení je třeba reflektovat – a to nejen *pro futuro*, ale i v aktuálně probíhajících sporech; srov. tzv. incidentní retrospektivitu působení judikatury, ke které Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2011, č. j. 9 Afs 81/2010 - 180, č. 2415/2011 Sb. NSS, s odkazem na právní doktrínu vyslovil: *„Důležitou a související otázkou je problém časové působnosti nově vysloveného právního názoru, tedy zda má nový*

právní názor vyslovený v novém rozhodnutí účinky retrospektivní nebo prospektivní. Je nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze incidentní retrospektivita, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru."

V. Závěr a náklady řízení

[25] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal podanou kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni v řízení o kasační stížnosti vznikly náklady v souvislosti se zastoupením advokátem. Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. použije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce žalobkyně učinil ve věci jeden úkon, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti [písemné podání ve věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], přičemž za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady vynaložené žalobkyní tedy činí částku 3 400 Kč, která se zvyšuje o DPH v sazbě 21 %, tj. celkem částku 4 114 Kč, kterou je stěžovatel povinen žalobkyni zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. dubna 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu