

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Základní škola ŠKOLAMYŠL,** se sídlem Hrnčířská 272, Zahájí, Litomyšl, zastoupený JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje,** se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 2. 2020, č. j. 52 A 61/2019 - 101,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 5. 2. 2020, č. j. 52 A 61/2019 - 101, **se zrušuje.**

III. Žaloba **se odmítá.**

IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce žádostmi ze dne 2. 1. 2019 a ze dne 3. 1. 2019 požádal žalovaného o poskytnutí dotace a zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 dle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením (dále též „zákon o poskytování dotací soukromým školám"), pro základní školu a školní družinu. Žalovaný v návaznosti na uvedené žádosti vydal dne 12. 2. 2019 sdělení nazvané „rozhodnutí" č. j. KrÚ 11969/2019, v němž uvedl, že žádostem žalobce o poskytnutí

dotace a zvýšení dotace na školní rok 2019/2020 nevyhověl a smlouvu o poskytnutí dotace na tento školní rok se rozhodl s žalobcem neuzavřít. Důvodem bylo to, že žalobce nepředložil v termínu do 15. 10. 2018 informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy za předchozí školní rok ve školské radě. Jestliže se žalobce bránil tím, že školskou radu nezřídil, a tudíž na něj tato povinnost nedopadá, nelze mu přisvědčit; školská rada je povinným orgánem všech základních škol.

[2] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce odvolání. Rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „MŠMT“) ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3 (dále též „rozhodnutí MŠMT“), bylo odvolání zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

[3] Žalobce podal žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále též „krajský soud“), kterou se předně domáhal zrušení rozhodnutí MŠMT, event. vyslovení jeho nicotnosti v řízení dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), a dále se v řízení dle § 82 a násl. s. ř. s. domáhal ochrany před tvrzeným trvajícím nezákonným zásahem krajského úřadu spočívajícím v neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace na školní rok 2019/2020 a smlouvy o zvýšení dotace na tentýž školní rok, a požadoval, aby soud přikázal žalovanému uzavřít se žalobcem tyto smlouvy.

[4] Rozsudkem ze dne 19. 12. 2019, č. j. 52 A 49/ 2019 - 69, krajský soud vyslovil podle § 76 odst. 2 s. ř. s. nicotnost rozhodnutí MŠMT ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3, a nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2019, č. j. KrÚ 11969/2019. Krajský soud dovodil, že obranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí, resp. zvýšení dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s., neboť úkon, kterým je žadatel vyrozuměn o neuzavření smlouvy, je pouze informativním sdělením, nikoli rozhodnutím (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016 - 43, publ. pod č. 3692/2018 Sb. NSS, *Škola U Potůčku,* dále též „rozsudek ve věci *Škola U Potůčku*“).

[5] Usnesením ze dne 4. 6. 2019, č. j. 52 A 49/2019 - 34, vyloučil krajský soud žalobu žalobce v části směřující proti nezákonnému zásahu žalovaného k samostatnému řízení pod sp. zn. 52 A 61/2019, v němž byl vydán nyní přezkoumávaný rozsudek krajského soudu (ze dne 5. 2. 2020, č. j. 52 A 61/2019 - 101). Krajský soud v tomto rozsudku předně konstatoval, že v souladu se závěry rozsudku ve věci *Škola U Potůčku* přezkoumal neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace s žalobcem v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud ve shodě s žalovaným dovodil, že na žalobce dopadá povinnost předložení informace o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě obsažená v § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací soukromým školám, neboť žalobce má dle § 167 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (dále též „školský zákon“) povinnost školskou radu zřizovat. Není přitom podstatné, že v nynějším případě povinnost zřídit školskou radu neporušil přímo žalobce jako školská právnická osoba, ale jeho zřizovatel. Klíčové je to, že žalobce ve stanovené lhůtě nepředložil informaci o projednání výroční zprávy ve školské radě, pročež se nemůže domáhat poskytnutí, resp. zvýšení dotace. Povinnosti zřídit školskou radu se žalobce

nemůže zprostit ani tím, že dle vlastních slov účel školské rady fakticky naplňuje. Krajský soud uzavřel, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, a žalobu žalobce na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného zamítl.

II.

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Nezákonnost rozsudku spatřuje v nesprávné interpretaci § 3 odst. 2 písm. d) zákona o poskytování dotací soukromým školám. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že povinnost předložit žalovanému informaci o projednání výroční zprávy školskou radou se vztahuje pouze na subjekty, u kterých je tato rada zřízena. Rozhodný je skutečný stav, nikoli to, zda z jiného zákona (zde školského zákona) vyplývá povinnost školskou radu zřizovat. Žalovanému nepřísluše lo zkoumat, zda zřizovatel stěžovatele jednal v souladu se školským zákonem, když školskou radu stěžovatele nezřídil. Výklad žalovaného a krajského soudu, kteří dovozují povinnost stěžovatele přeložit informaci o projednání výroční zprávy o činnosti školy ve školské radě, jde nad rámec zákona. Stěžovatel je přesvědčen, že účel školské rady byl u něj naplňován i bez jejího formálního ustavení. Postihování ryze formálního nedostatku faktickým odejmutím dotace představuje zcela nepřiměřenou tvrdost. Nadto pochybení, kterého se dopustil zřizovatel stěžovatele, může sankcionovat výhradně Česká školní inspekce. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti písemně vyjádřil. Setrval na názoru, že nebyly splněny podmínky pro uzavření příslušných smluv dle zákona o poskytování dotací soukromým školám. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] K výroku I Nejvyšší správní soud uvádí, že usnesením ze dne 7. 9. 2020, č. j. 7 Afs 83/2020 - 25, přerušil řízení o projednávané kasační stížnosti, neboť rozšířenému senátu zdejšího soudu (dále též „rozšířený senát“) byla k rozhodnutí předložena otázka, zda „*představuje informace o důvodech neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace podle § 3 odst. 3 zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s., nebo jde o zásah přezkoumatelný ve správním soudnictví podle § 82 s. ř. s.?*“. O této otázce rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018 - 85, na základě čehož nyní rozhodující senát rozhodl, že se v řízení pokračuje.

[10] Výrok II pak rovněž vychází z označeného rozsudku rozšířeného senátu. Rozšířený senát v něm konstatoval, že smlouvu dle zákona o poskytování dotací soukromým školám lze kvalifikovat jako veřejnoprávní smlouvu subordinační ve smyslu § 161 správního řádu (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 může stát zcela samostatně a jako taková je výsledkem kontraktačního procesu, o němž nelze hovořit jako o 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.*“ (viz odst. 77 rozsudku rozšířeného senátu, důraz přidán). Informace o neuzavření smlouvy proto dle rozšířeného senátu není správním rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. Pokud jde o možnost přímé soudní ochrany prostřednictvím zásahové žaloby (§ 82 a násl. s. ř. s.), dle rozšířeného senátu 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).*“ (viz odst. 90 rozsudku rozšířeného senátu, důraz přidán).

[11] Rozšířený senát však shledal, že pro posuzovanou situaci efektivní řešení k dispozici je. Tímto je sporné řízení dle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále též „správní řád“), v němž správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv. Podle rozšířeného senátu je třeba pojem sporu z veřejnoprávní smlouvy vykládat široce. Je nutno pod něj zahrnout i spory z (dosud) neuzavřených veřejnoprávních smluv, tj. i situace, kdy vznikne spor ohledně neuzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Sporné řízení je dle rozšířeného senátu „*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.*“ (viz odst. 87 rozsudku rozšířeného senátu). Současně rozšířený senát dovodil, že daný spor – vzniklý mezi právnickou osobou a krajským úřadem o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace podle zákona o poskytování dotací soukromým školám – je příslušné řešit Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy [§ 169 odst. 1 písm. d) správního řádu], kterému náleží působnost v oblasti financování školství. 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. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, Sb. NSS 2984/2014,

Hluboká nad Vltavou, nebo 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 (viz odst. 91 rozsudku rozšířeného senátu).

[12] Otázka, která byla předmětem posouzení ze strany rozšířeného senátu, je přitom otázkou rozhodnou i pro nynější věc. Stěžovatel v nynější věci brojí proti neuzavření smlouvy o poskytnutí, resp. zvýšení dotace žalobou na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. s. ř. s. Krajský soud tuto žalobu s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci *Škola U Potůčku* přijal k věcnému projednání a o žalobě rozhodl tak, že ji zamítl.

[13] Judikaturou rozšířeného senátu je přitom nyní rozhodující senát vázán (§ 17 odst. 1 s ř. s. *a contrario*, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95). Není přitom relevantní ani to, že rozsudek rozšířeného senátu byl vydán až po vydání nyní napadeného rozsudku krajského soudu. Správní soudy jsou povinny respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu i u neskončených řízení. K tomu viz např. závěr uvedený v usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86: „*pokud* […] *rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednotí doposud rozdílný přístup senátů zdejšího soudu stejně jako krajských soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví, účinky tohoto rozhodnutí jsou orientovány výlučně do budoucna.* […] *Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních*.“

[14] Aplikací závěrů rozšířeného senátu přitom nelze dospět k jinému výsledku, než že je nutno napadený rozsudek krajského soudu zrušit a stěžovatelovu žalobu odmítnout. V nyní posuzovaném případě stěžovatel využil soudní ochrany předčasně, neboť soudní ochrana má nastoupit až po přezkumu věci ve správním řízení (viz shora rekapitulovaný rozsudek rozšířeného senátu).

[15] Jelikož byla rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2019, č. j. KrÚ 11969/2019 (o neposkytnutí dotace), a rozhodnutí MŠMT ze dne 9. 4. 2019, č. j. MSMT-10439/2019-3 (o zamítnutí odvolání proti neposkytnutí dotace), rozsudkem ze dne 19. 12. 2019, č. j. 52 A 49/2019 - 69, prohlášena za nicotná (závěry tohoto rozsudku o nicotnosti daných aktů potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29. 4. 2022, č. j. 5 Afs 32/2020 - 34, v němž rovněž vyšel z označeného rozsudku rozšířeného senátu), dostala se věc do stavu, kdy žalovaný dosud se stěžovatelem neuzavřel smlouvu o dotaci ani jej nevyrozuměl o tom, z jakých důvodů s ním smlouvu neuzavře. Jestliže žalovaný setrvá na tom, že smlouvu uzavřít nehodlá, pak stěžovatele buď vyrozumí o tom, že s ním smlouvu neuzavře, nebo případně provede konverzi nicotného rozhodnutí podle § 157 správního řádu. V takovém případě bude stěžovatel oprávněn vyvolat spor z veřejnoprávní smlouvy, tj. sporné řízení dle § 141 správního řádu, a to u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Až výsledné rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy je rozhodnutím, proti němuž se lze bránit u soudu, a to v řízení o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. (srov. odst. 91 rozsudku rozšířeného senátu) Nejvyšší správní soud s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu dodává, že stěžovateli ani v nyní posuzovaném případě „*nemůže být*

při dalším postupu jakkoliv na újmu, že doposud procesně postupoval v návaznosti na postup správních orgánů“ (srov. odst. 116 rozsudku rozšířeného senátu).

[16] Na základě výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu, který žalobu věcně projednal, ačkoli k tomu nebyly splněny podmínky řízení, zrušil, a protože už v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., rozhodl zároveň o jejím odmítnutí (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[17] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). V daném případě bylo o náhradě nákladů soudního řízení rozhodnuto podle § 60 odst. 3 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Do těchto nákladů řízení patří jak náklady vzniklé v řízení před krajským soudem, tak i náklady, které vznikly v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98, ze dne 16. 7. 2021, č. j. 7 As 77/2021 - 26, ze dne 30. 9. 2021, č. j. 2 As 121/2020 - 37, ze dne 16. 12. 2021, č. j. 8 Afs 16/2021 - 44, ze dne 24. 2. 2022, č. j. 8 As 19/2020 - 51 atp.). Jak přitom plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021, č. j. 4 Azs 187/2020 - 49, č. 4263/2021 Sb. NSS, zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a současně odmítne žalobu, zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací. Tak je tomu i v nyní projednávané věci, neboť Nejvyšší správní soud tímto rozsudkem zrušil napadený rozsudek krajského soudu a návrh současně odmítl.

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

V Brně dne 17. května 2022

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu