



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Český svaz zrakově postižených sportovců, z. s.**, IČO 49276689, se sídlem Zátopkova 2, Praha, zast. JUDr. Kateřinou Radostovou, advokátkou, se sídlem Břehová 8, Praha, proti žalované: **Národní sportovní agentura**, se sídlem Českomoravská 15, Praha, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Český PARA sport, z. s., IČO 48551350, se sídlem Vaníčkova 7, Praha, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2022, č. j. 3 A 38/2022-80,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2022, č. j. 3 A 38/2022-80, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované. Ten spatřoval v tom, že žalovaná i přes to, že dosud nevydala rozhodnutí o určení gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce, jedná, jako by takové rozhodnutí již vydala. K okolnostem nezákonného zásahu žalobce uvedl, že žalovaná jakožto ústřední správní úřad ve věcech podpory sportu poskytuje podle zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře sportu“), ze státního rozpočtu finanční podporu prostřednictvím jí vyhlášených programů na rozvoj a podporu sportu. Žalovaná výzvou ze dne 10. 6. 2021 k předkládání koncepcí rozvoje jednotlivých druhů sportu pro zdravotně postižené sportovce vyzvala všechny relevantní subjekty k podání koncepcí rozvoje jednotlivých sportů pro zdravotně postižené sportovce. Podle této výzvy mají být

z předkladatelů koncepcí vybrání gestoři jednotlivých sportovních odvětví, přičemž gestor se stane jediným oprávněným žadatelem v dotačních výzvách vyhlášených žalovanou zaměřených na podporu sportovní reprezentace zdravotně postižených sportovců a na podporu činnosti sportovních svazů zdravotně postižených sportovců a sportovních svazů v oblasti paraspportu. Žalobce na základě této výzvy zaslal žalované svoji koncepci rozvoje bowlingu pro zrakově postižené sportovce. S ohledem na výše uvedený obsah výzvy lze dovodit, že rozhodnutí žalované o určení gestora pro určitý sport zakládá právo konkrétní osobě získat prostředky ze státního rozpočtu v rámci dotačních výzev vyhlášených žalovanou. Jiná osoba než gestor toto právo nemá. Žalovaná doposud neurčila gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce. Přesto postupuje, jako by rozhodnutí již vydala, čímž svévolně překračuje pravomoci zákonem jí svěřené a přímo zasahuje do práv a oprávněných zájmů žalobce (např. zveřejnila na svých webových stránkách seznam gestorů jednotlivých druhů sportu, podle nějž se gestorem bowlingu pro zrakově postižené sportovce stala osoba zúčastněná na řízení, a zaslala žalobci vyrozumění o posouzení koncepce ze dne 1. 3. 2022, jímž byl informován, že nebyl vybrán jako gestor). Žalobce přitom legitimně očekával, že žalovaná rozhodne o jeho koncepci řádně a v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalovaná byla povinna vydat o výběru gestora správní rozhodnutí, nikoliv pouze neformálním postupem ukončit správní řízení. Tím byl žalobce připraven o možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí žalované.

[2] Žalobce se žalobou domáhal toho, aby městský soud (1.) určil, že žalovaná nezákonným zásahem přímo zkrátila žalobce na jeho právech, a to tím, že při absenci pravomocného rozhodnutí o určení gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce postupovala a navenek jednala, jako by již k vydání tohoto rozhodnutí došlo, a (2.) uložil žalované povinnost upustit od tohoto nezákonného zásahu do jeho práv a výslovně na svých webových stránkách informovat, že doposud nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí o určení gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce.

[3] Městský soud v záhlaví označeným usnesením žalobu odmítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že soudní kontrola veřejné správy ve věci dotační politiky není neomezená, neboť existují oblasti činnosti veřejné správy, jejichž kontrola podléhá jiným mechanismům. Správní soudnictví je vyhrazeno ochraně veřejných subjektivních práv. Rozhodování o tom, jaké oblasti veřejného zájmu budou podporovány, za jakých podmínek a jakým subjektům bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou, do níž nemohou soudy zasahovat. Teprve při rozhodování o konkrétních právech a povinnostech konkrétních adresátů v souvislosti s jejich žádostí o poskytnutí dotace je možný soudní přezkum. Až rozhodnutí o neposkytnutí dotace může být podrobeno soudnímu přezkumu z toho hlediska, zda poskytovatel dotace nepostupoval svévolně a zda dodržel pravidla, která si sám nastavil. Před tímto okamžikem ovšem existuje určitý prostor pro relativně volnou úvahu státu. Jednání žalované ohledně výběru gestora nezasáhlo podle městského soudu sféru práv a povinností žalobce. Skutečnost, že nebyl vybrán gestorem, neznemožnila žalobci podat žádost o podporu v dotačních výzvách vyhlášených žalovanou. Teprve v případě, že by žalobce žádost o dotaci podal, byla by žalovaná povinna vydat rozhodnutí o žádosti, které by bylo

pokračování

způsobilé soudního přezkumu [§ 14 odst. 4 a 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)].

[4] Městský soud nepřisvědčil tvrzení žalobce o existenci veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí o posouzení jeho koncepce. V dané věci se nevedlo správní řízení dle § 67 správního řádu. Žalobce předložil žalované koncepci na základě její výzvy, žalovaná ji posoudila a vyrozuměla žalobce, že jeho koncepce nebyla vybrána, a proto nebude určen gestorem. O posuzování koncepce nebylo vedeno správní řízení a o výsledku posouzení nebylo třeba vydat správní rozhodnutí. Žalovaná tak nemohla porušit ani žalobcovo legitimní očekávání na vydání rozhodnutí. Postupem žalované, jenž není v rozporu s žádným ustanovením zákona, nemohlo být zasaženo do práva žalobce na spravedlivý proces.

[5] Městský soud uzavřel, že jednání spočívající v přezkoumávání skutečností uvedených ve výzvě žalované nelze považovat za zásah. Toto jednání samo o sobě nedosahuje takové intenzity, aby mohlo zasáhnout práva žalobce, jenž se může domáhat ochrany před nezákonností spojenou s rozhodnutím o žádosti o poskytnutí dotace.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítl, že se městský soud věcně nezabýval skutečnostmi uvedenými v žalobě, a sice že žalovaná je vázána při své činnosti správním řádem. Na tom nic nemění ani to, že kontrola veřejné správy není neomezená. Pokud dojde k porušení základních zásad a procesních záruk správního řádu, je namíste poskytnout účastníkům řízení přiměřenou právní ochranu proti takovému zásahu.

[7] Stěžovatel zdůraznil, že podle podmínek stanovených ve výzvě žalované je oprávněn podat žádost v navazujících dotačních výzvách žalované pouze gestor. Tvrzení městského soudu, že nebylo třeba rozhodnout o výběru gestora formou rozhodnutí dle § 67 správního řádu, odporuje výslovnému znění tohoto ustanovení a umožňuje žalované obcházet procesní ustanovení správního řádu, ačkoliv zjevně rozhoduje o veřejných subjektivních právech (právu osoby vybrané jako gestora požádat o přidělení dotace). Stěžovateli svědčí základní právo na spravedlivý proces, které se vztahuje rovněž na správní řízení, a legitimně očekával, že žalovaná rozhodne o jeho koncepci řádně a v souladu se správním řádem. Dále stěžovatel zopakoval svoji argumentaci obsaženou v žalobě.

[8] Stěžovatel městskému soudu vytkl, že se bez jakéhokoli odůvodnění nezabýval důkazy o arbitrarnosti a neobjektivnosti postupu žalované při vyhodnocování jednotlivých koncepcí rozvoje bowlingu pro zrakově postižené sportovce, na které poukázal v žalobě. Stručně řečeno, dokumenty doručené žalovanou stěžovateli, které obsahují bodové hodnocení jeho koncepce, svědčí o zcela neprofesionálním, podjatém a nezákonném postupu žalované při rozhodování o gestorství pro bowling. Žalovaná při výběru gestora

porušila prakticky všechna pravidla, která sama stanovila pro posuzování koncepcí pro daný sport. Je zcela absurdní, že se městský soud těmito výhradami v odůvodnění napadeného usnesení vůbec nezabýval.

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaná ke kasační stížnosti uvedla, že se zcela ztotožňuje se závěry městského soudu, které stručně shrnula. Připustila, že se městský soud nezabýval tvrzeními stěžovatele o údajné svévoli a nezákonnosti při výběru gestora, v čemž ovšem nelze spatřovat pochybení, neboť městský soud zjevně usoudil, že přezkum postupu při výběru gestora soudní moci nenáleží. Žalovaná odmítla argumentaci stěžovatele nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 525/02 a sp. zn. IV. ÚS 114/96, neboť se týkají věcí, v nichž bylo vedeno správní řízení, což ovšem není případ určení gestora v parasportu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Stěžovatel podřadil své námitky pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., což odpovídá ustálené judikatuře, podle níž lze usnesení o odmítnutí žaloby napadnout pouze z důvodů podřaditelných pod výše uvedené ustanovení. Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015-128). Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se

pokračování

„merita věci“ (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004-49, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65).

[15] Nejvyšší správní soud považuje za účelné zopakovat, jak stěžovatel vymezil v řízení před městským soudem nezákonný zásah, před nímž žádal poskytnout ochranu. Zásah dle tvrzení stěžovatele spočíval v tom, že žalovaná navenek jednala, jako by již rozhodla, kdo se stal gestorem bowlingu pro zrakově postižené sportovce, ačkoliv doposud nebylo žádné rozhodnutí dle § 67 správního řádu vydáno. Nezákonné jednání žalované navenek spočívá konkrétně v tom, že na svých webových stránkách publikovala sdělení, že na základě vyhodnocení koncepcí pro jednotlivé druhy sportu uveřejňuje seznam gestorů jednotlivých druhů sportu, dále zveřejnila seznam gestorů, v němž je jako gestor bowlingu pro zrakově postižené sportovce uvedena osoba zúčastněná na řízení, a zaslala stěžovateli vyrozumění ze dne 1. 3. 2022, jímž jej informovala, že jeho koncepce rozvoje bowlingu pro zrakově postižené sportovce nebyla vybrána. Tomu odpovídá žalobní petit, jímž se stěžovatel domáhal určení, že žalovaná nezákonným zásahem přímo zkrátila stěžovatele na jeho právech, neboť navenek jednala, jako by již bylo vydáno rozhodnutí o určení gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce, ačkoliv takové rozhodnutí vydáno nebylo. Dále se domáhal uložení povinnosti žalované upustit od tohoto zásahu a na webových stránkách žalované informovat, že doposud nebylo vydáno rozhodnutí o určení gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce.

[16] Stěžovatel vytýká městskému soudu, že se nevypořádal se skutečnostmi, z nichž stěžovatel dovozoval svévolnost postupu žalované při hodnocení předložených koncepcí rozvoje bowlingu pro zrakově postižené sportovce. Nejvyšší správní soud v žalobě ověřil, že skutečnosti, na které stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, uvedl již v řízení před městským soudem. Učinil tak primárně v souvislosti se svým návrhem na vydání předběžného opatření, jenž byl součástí žaloby. Stěžovatel prostřednictvím těchto tvrzení hodlal osvědčit naléhavost potřeby zatímně upravit poměry účastníků řízení dle § 38 s. ř. s. (viz první odstavec části IX žaloby). Nicméně i poté, co městský soud rozhodl o návrhu na vydání předběžného opatření, zopakoval stěžovatel svoji argumentaci poukazující na nedostatky při hodnocení koncepce jím předložené (viz podání ze dne 22. 4. 2022 a 11. 5. 2022). Tato tvrzení se nicméně zcela míjí s tím, jak stěžovatel vylicil nezákonný zásah žalované, jenž má spočívat v tom, že žalovaná doposud formálně nerozhodla o gestorovi bowlingu pro zrakově postižené sportovce a přitom jedná, jakoby již rozhodnuto bylo. Tvrzení o nezákonnosti zásahu žalované nespojil stěžovatel s tím, že by žalovaná nesprávně postupovala při hodnocení předložených koncepcí, což vyplývá zejména z žalobního petitu. Nebylo tedy povinností městského soudu vypořádat se s výtkami stěžovatele k obsahu hodnocení jím zpracované koncepce. Tím spíše se nemusel těmito skutečnostmi zabývat, jestliže dospěl k závěru, že celý postup týkající se výběru gestora nepředstavuje přímý zásah do práv a nepodléhá soudní ochraně. Námitka nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu není důvodná.

[17] Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že se nevypořádal s argumentem, podle něž se i na postup před rozhodováním o žádosti o dotaci použije správní řád, proto má být o výběru gestora vydáno rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu je z napadeného usnesení zřejmé, že se městský soud zabýval primárně

tím, zda mohlo být jednáním žalované, které stěžovatel vymezil jako nezákonný zásah, vůbec zasaženo do jeho subjektivních práv. V situaci, kdy dospěl k závěru, že tomu tak být nemohlo, a proto žalobu odmítl, bylo již nadbytečné zabývat se správností postupu žalované v souvislosti s výzvou, na jejímž základě stěžovatel předložil koncepci rozvoje bowlingu pro zrakově postižené sportovce. Nebylo tedy na místě hodnotit, zda měla žalovaná postupovat dle správního řádu a zda tak důsledně činila. Ani v tomto ohledu nelze považovat napadené usnesení za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[18] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nezákonnosti napadeného usnesení, pokud jde o závěr, že výběrem gestora nedochází k zásahu do práv a není zapotřebí vydat o výběru rozhodnutí dle § 67 správního řádu.

[19] Postup žalované, který stěžovatel v daném případě napadá, tedy posuzování koncepcí předložených na základě výzvy žalované a výběr gestora jednotlivých sportovních oborů zdravotně postižených sportovců, není upraven žádnými právními předpisy. Zákon o podpoře sportu v § 6b předpokládá, že žalovaná bude své úkoly svěřené jí tímto zákonem naplňovat mimo jiné dotacemi ze státního rozpočtu sportovním organizacím i osobám, které nejsou sportovními organizacemi ve smyslu § 2 odst. 2 téhož zákona.

[20] Podle § 6b odst. 2 zákona o podpoře sportu lze poskytnout podporu sportu podle odstavce 1 pouze žadateli zapsanému v rejstříku. Žalovaná neposkytne podporu sportu podle odstavce 1, pokud údaje žadatele uvedené v rejstříku neodpovídají skutečnosti, nebo žadatel v uplynulých 3 letech opakovaně nebo závažným způsobem porušil podmínky čerpání podpory poskytnuté ze státního rozpočtu podle tohoto zákona, pravidla boje proti dopingů nebo závažným způsobem ohrozil naplňování programu prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží, anebo který byl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný v souvislosti s činností v oblasti sportu, nebo pro trestný čin dotačního podvodu, pokud se na něj nehledí, jako by nebyl odsouzen. Podle § 6b odst. 4 zákona o podpoře sportu stanoví žalovaná okruh příjemců a podmínky poskytnutí podpory podle odstavce 1, včetně délky časového období, na něž je program na poskytování podpory vyhlášen. Žalovaná při stanovení podmínek podpory není oprávněna vyloučit možnost jejího dalšího poskytnutí příjemcem podpory konečným příjemcům postupem podle odstavce 5. Podle posledně zmíněného odstavce může sportovní organizace, která je příjemcem podpory sportu podle odstavce 1, tuto podporu v souladu s podmínkami pro její použití stanovenými v programu dále poskytnout sportovní organizaci, která je v ní sdružena, jako konečnému příjemci podpory.

[21] Žalovaná ve výzvě k předkládání koncepcí rozvoje jednotlivých druhů sportu pro zdravotně postižené sportovce uvedla, že z předkladatelů koncepcí jednotlivých sportů budou vybráni gestoři jednotlivých sportovních odvětví. Gestor se stane jediným oprávněným žadatelem v dotačních výzvách vyhlášených žalovanou, zaměřených na podporu sportovní reprezentace zdravotně postižených sportovců a na podporu činnosti sportovních svazů zdravotně postižených sportovců a sportovních svazů v oblasti parasportu, pro specifický druh zdravotního postižení sportovců nebo pro specifický druh sportu pro zdravotně postižené sportovce. Předložením koncepce žalované se gestor

pokračování

zavazuje k jejímu naplňování. Oprávněním žalované je ověřit plnění cílů/vize koncepce a popřípadě přijmout adekvátní opatření (např. vyzvat gestora k nápravě nebo stanovit nového gestora na základě rozhodnutí odborné komise).

[22] Výzva žalované k předkládání koncepcí se ve svém textu opírá o strategický plán rozvoje parasportu v ČR na roky 2020-2022 vydaný žalovanou (dále jen „strategický plán“). Strategický plán k otázce „gestorství“ uvádí, že systémové nastavení prostředí parasportu musí vycházet ze základních podmínek parasportu definovaných jednotlivými mezinárodními autoritami. Z těchto důvodů se základním požadavkem stávají koncepce jednotlivých sportů pro zdravotně postižené sportovce, které se budou předkládat na základě podmínek uvedených ve výzvě zveřejněné žalovanou. Z předkladatelů koncepcí jednotlivých sportů, které žalovaná vyhodnotí jako nejlépe vyhovující podmínkám výzvy, budou vybráni gestoři jednotlivých sportů a stanou se jedinými oprávněnými žadateli v dotačních výzvách Sportování bez bariér zaměřených na podporu sportovní reprezentace zdravotně postižených sportovců a podporu sportovních spolků zdravotně postižených sportovců s celostátní působností, pro specifický druh zdravotního postižení sportovců nebo pro specifický druh sportu vyhlášených žalovanou.

[23] Městský soud při posouzení otázky, zda postup žalované, v němž stěžovatel spatřuje nezákonný zásah, zasahuje do sféry práv a povinností stěžovatele, vyšel ze závěrů rozsudků NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 7/2018-39, a ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5 Afs 7/2018-39. V nich se Nejvyšší správní soud vyjádřil k charakteru zásahu, jenž spočívá v obsahu (konkrétně ve vymezení okruhu osob, jimž lze přiznat dotaci) výzvy k podávání žádostí o dotaci. Uvedl, že výzva relativně obecně nastavuje některá pravidla poskytování dotací a míří proti blíže neurčenému okruhu adresátů (byť může stanovovat určité požadavky na osoby, kterým lze dotaci poskytnout, není adresována konkrétním subjektům). Konkrétní práva a povinnosti při poskytování dotace stanoví až rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel, které představuje úkon správního orgánu adresovaný určitému subjektu a zasahující do jeho práv. Výzva, která pouze informuje o možnosti žádat o dotaci za určitých podmínek, přičemž není žádným způsobem adresná, nemůže být nezákonným zásahem, neboť není individuálním úkonem veřejné moci, jenž by byl namířen proti jednotlivci a přímo zasahoval do jeho práv. Soudní kontrola veřejné správy není bezbřehá. Existují oblasti činnosti veřejné správy, jejichž kontrola podléhá jiným mechanismům. Správní soudnictví je vyhrazeno ochraně veřejných subjektivních práv. Rozhodování o tom, jaké oblasti veřejného zájmu budou podporovány, za jakých podmínek a jakým subjektům (zda soukromým či veřejným, zda podnikatelským či nepodnikatelským, atd.) bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat. Teprve při rozhodování o konkrétních právech a povinnostech konkrétních adresátů o jejich žádosti o poskytnutí dotace je soudní přezkum možný (možnost přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace dovodil rozšířený senát Nevyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46). Jinými slovy, až na podkladě dříve nastavených pravidel může soud přezkoumávat, zda při rozhodování o neposkytnutí dotace není postupováno svévolně a zda jsou dodržována pravidla, která si stát sám nastavil. Do té doby skutečně existuje určitý prostor pro relativně volnou úvahu státu, co bude, či nebude

podporovat. Zásadně tedy před rozhodnutím podle § 14 rozpočtových pravidel nepřipadá soudní přezkum v procesu čerpání dotací v úvahu.

[24] Nejvyšší správní soud také v citovaných rozsudcích uvedl, že pokud by výzva zasahovala do nějakých veřejných subjektivních práv stěžovatele a mohla by být pojmově zásahem, nebyla by žaloba proti rozhodnutí o poskytnutí dotace prostředkem ochrany, který by představoval důvod nepřipustnosti žaloby proti výzvě ve smyslu § 85 s. ř. s. V návaznosti na přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace totiž nelze přezkoumávat výzvu jako takovou. Zásadně totiž bude soud posuzovat pouze to, zda poskytovatel dotace postupoval férově a dodržel v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků všechna stanovená pravidla, mezi které patří i pravidla vyplývající z výzvy k předkládání žádostí o dotaci. Zásah soudu do podmínek obsažených v takové výzvě tak bude možný pouze ve výjimečných případech; např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zcela zjevně nepřipustná (viz též rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2022, č. j. 4 Afs 390/2021-28). Obecně však výzvy není možné plně přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace.

[25] Judikatura, kterou městský soud aplikoval na posuzovanou věc, není podle Nejvyššího správního soudu přílehlavá. Týká se totiž otázky, zda lze soudně přezkoumat obsah výzvy k podávání žádostí o dotaci, která obsahuje pouze relativně obecné podmínky (např. vymezení okruhu subjektů, které jsou oprávněny podat žádost o dotaci, pomocí obecných znaků). V nyní posuzovaném případě však stěžovatel napadl skutečnost, že nebyl formálně řádně proveden výběr gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce, a to v návaznosti na koncepci předložené žalované na základě její výzvy. Městský soud vyšel z toho, že se jedná o zvláštní etapu, která předchází fázi podávání žádostí o dotaci na základě další (navazující) výzvy. Patrně pomocí argumentu *a maiori ad minus* dovodil, že pokud samotná výzva k podávání žádostí o dotaci nezasahuje dle judikatury Nejvyššího správního soudu do veřejných subjektivních práv potenciálních žadatelů, tím spíše nemůže do jejich práv zasáhnout úkon, jenž této fázi ještě předchází. S touto úvahou se však nemůže Nejvyšší správní soud ztotožnit, neboť nereflektuje význam fáze spočívající ve výběru gestora konkrétního druhu sportu osob s určitým zdravotním postižením podle předložených koncepcí rozvoje tohoto druhu sportu.

[26] Městským soudem citovaná judikatura je postavena na tom, že ve výzvě k podávání žádostí o dotaci jsou vymezení oprávnění žadatelé pomocí obecných znaků (soukromé osoby, osoby veřejného práva, podnikatelé, neziskové organizace, vědecké a výzkumné instituce apod.), což samo o sobě je výsledkem politického rozhodnutí o tom, která oblast společenských a ekonomických vztahů bude pomocí dotací podporována. Výběr konkrétních příjemců dotace je prováděn až na základě podaných žádostí o dotaci, přičemž každá osoba, která žádost podala, se může proti negativnímu rozhodnutí o její žádosti bránit. Naproti tomu v nyní posuzovaném případě směřovala výzva ze dne 10. 6. 2021 k předkládání koncepcí rozvoje jednotlivých druhů sportu pro zdravotně postižené sportovce. Koncepce předložené oprávněnými subjekty (tj. sportovními organizacemi ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o podpoře sportu splňujícími podmínky uvedené v bodu 2 výzvy) měly být následně vyhodnoceny podle pravidel stanovených ve výzvě. Tento

pokračování

proces měl být ukončen výběrem gestora pro jednotlivá sportovní odvětví. Výzva tedy nesměřovala k přidělení dotace, nýbrž k výběru gestora konkrétního druhu sportu pro jednotlivé typy zdravotního postižení sportovců (v posuzovaném případě se jedná o bowling pro zrakově postižené sportovce). Městský soud nijak nehodnotil, zda přiznání statusu gestora konkrétního druhu sportu je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv či povinností sportovních organizací, které předložily žalované koncepci rozvoje.

[27] Status gestora konkrétního druhu sportu není legislativně nijak upraven a jedná se o institut vycházející ze strategického plánu schváleného žalovanou, v němž žalovaná popisuje stávající neuspokojivý stav v organizační oblasti podpory parasportu a zdůrazňuje potřebu koncepčního přístupu k jeho rozvoji. Podle něj má gestor konkrétního sportu realizovat jím zpracovanou koncepci rozvoje daného druhu sportu a za tím účelem má výlučný přístup (v rámci daného druhu sportu pro konkrétní skupinu zdravotního postižení) k některým výzvám k podávání žádostí o dotaci.

[28] S přiznáním statusu gestora není spojen vznik povinností gestora. Ve výzvě k předkládání koncepcí je sice uvedeno, že předložením koncepce se oprávněná osoba, stane-li se gestorem, zavazuje realizovat ji. Právní předpisy, které s institutem gestora pro rozvoj určitého druhu sportu zdravotně postižených sportovců vůbec nepočítají, logicky nestanoví gestorům žádné povinnosti. Žalovaná neuzavírá s gestorem ani žádnou dohodu, jejímž obsahem by byl konkrétní popis činnosti gestora, včetně vymezení vzájemných práv a povinností. Žalovaná ani nevydala o výběru gestora rozhodnutí, tím méně takové, které by obsahovalo výčet práv a povinností. Samotná koncepce předložená gestorem není natolik konkrétní, aby představovala právně vymahatelný závazek, lze ji označit spíše jako vizi obsahující více či méně konkrétně popsaná dílčí opatření. Teprve v návaznosti na výzvy k předkládání žádostí o dotaci zpracovává gestor jakožto oprávněný žadatel o dotace konkrétní projekty, jejichž parametry se stávají v případě přiznání dotací závazné. Ostatně právě díky dotacím získaným v navazujících výzvách může gestor uskutečnit jednotlivé konkrétní činnosti naplňující jeho vizi představenou v jím předložené koncepci. Ve výzvě k předkládání koncepcí je obsaženo upozornění, že žalovaná je oprávněna kontrolovat naplňování koncepce gestorem a přijmout za tím účelem potřebná opatření, včetně změny gestora. Výběr gestora tedy není sám o sobě spojen se vznikem práv a povinností ve vztahu k činnosti gestora.

[29] Současně je nicméně třeba dodat, že žalovaná vytvořila při výkonu státní správy v oblasti podpory sportu zdravotně postižených sportovců systém, který v případě těch druhů sportu, u nichž byl na základě předložené koncepce vybrán gestor, zakládá gestorovi výlučné právo žádat o dotace směřující k rozvoji daného druhu sportu. Tato výlučnost se nevztahuje na všechny výzvy k podávání žádostí o dotaci, které žalovaná vyhláší na podporu sportu zdravotně postižených sportovců, nýbrž toliko na výzvy, které se týkají podpory sportovní reprezentace zdravotně postižených sportovců a na podporu činnosti sportovních svazů zdravotně postižených sportovců (vedle toho žalovaná vyhláší výzvu na podporu sportovních klubů a tělovýchovných jednot zdravotně postižených sportovců a výzvu na podporu významných sportovních akcí, které vymezují okruh oprávněných žadatelů odlišně). Výzvy k podávání žádostí o dotaci, podle nichž jsou oprávněnými

žadatelé výhradně gestoři jednotlivých druhů sportu, nesměřují vůči širokému okruhu osob, nýbrž toliko vůči gestorům, přičemž každý druh sportu má pouze jediného gestora. Ve fázi podávání žádostí o dotace tak nedochází k soutěži mezi jednotlivými sportovními organizacemi, které působí v totožném druhu sportu osob se stejným zdravotním postižením, nýbrž pouze mezi gestory jednotlivých druhů sportu. Ze strategického plánu i výzvy ze dne 10. 6. 2021 k předkládání koncepcí vyplývá, že výlučně gestor konkrétního druhu sportu je oprávněn v rámci daného druhu sportu žádat o přidělení dotace na podporu sportovní reprezentace zdravotně postižených sportovců a na podporu činnosti sportovních svazů zdravotně postižených sportovců (neúspěšní předkladatelé koncepce, kteří se nestali gestorem, jsou vyloučeni z možnosti podat žádost o dotaci v rámci těchto výzev). To dokládá i výzva žalované č. 4/2022 Parasport – reprezentace ZPS 2022, předložená stěžovatelem, podle níž jsou oprávněným žadatelem výhradně gestoři, jejichž koncepce byly žalovanou vybrány k realizaci.

[30] Lze tedy shrnout, že určení konkrétní osoby gestorem zakládá této osobě právo podat žádost o dotaci (ve vztahu k určitému typu dotací), neboť se předpokládá, že gestor bude v rámci výzev k předkládání žádostí o tento typ dotací jediným oprávněným žadatelem, pokud jde o daný druh sportu. Samotným určením sportovní organizace gestorem jí nevzniká žádný nárok na jakékoliv finanční plnění, získává tím „pouze“ přístup k podávání žádostí o dotace. Nicméně ani gestor nemá nárok na dotaci.

[31] Městský soud vyšel z toho, že stěžovateli (jakožto neúspěšnému předkladateli koncepce) nic nebrání v tom, aby podal žádost o dotaci, přičemž právě v souvislosti s rozhodnutím o žádosti o dotaci se domůže přezkumu, zda skutečně (ne)splňoval podmínky pro přidělení dotace. Této úvaze nemůže Nejvyšší správní soud přisvědčit, neboť stěžovatel (jakožto neúspěšný předkladatel koncepce rozvoje bowlingu pro zrakově postižené sportovce) sice patrně bude moci technicky podat žádost o dotaci ve výzvách žalované, v nichž je oprávněným žadatelem výhradně gestor, ovšem tato žádost bude odsouzena bez ohledu na její obsah k nezdaru, neboť stěžovatel není oprávněným žadatelem (není gestorem pro daný druh sportu zrakově postižených sportovců). Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu citované městským soudem, nelze se v souvislosti s přezkumem rozhodnutí o neudělení dotace domáhat přezkumu podmínek stanovených ve výzvě k podávání žádostí o dotaci, pouze toho, zda žalovaná postupovala v souladu s těmito podmínkami. Judikatura připouští jedinou výjimku z tohoto pravidla, a sice že by ve výzvě byla obsažena zcela neakceptovatelná podmínka. O takový případ však v daném případě zjevně nejde, neboť není nic neakceptovatelného na tom, aby žádosti o dotaci (na podporu reprezentace a sportovních svazů zdravotně postižených sportovců) mohli za jednotlivé druhy sportu podávat pouze jejich gestoři. Je tedy vyloučeno, že by stěžovatel mohl své výhrady, které má k průběhu výběru gestora bowlingu pro zrakově postižené sportovce, uplatnit v souvislosti s podáním žádosti o dotaci, resp. že by se mu dostalo soudní ochrany v tomto okamžiku. Judikatorní závěry naopak vedou k tomu, že pokud se stěžovatel cítí dotčen na svých právech procesem výběru gestora, musí napadnout právě tento výběr, nedomůže se přezkumu tohoto postupu v souvislosti s výzvou k podání žádostí o dotaci ani v souvislosti s rozhodnutím o žádosti o dotaci.

pokračování

[32] Otázkou tedy zůstává, zda lze výsledek výběru gestora považovat za přímý zásah do práv neúspěšného předkladatele koncepce. K definičnímu znaku nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. spočívajícímu v přímém zásahu do práv se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil v rozsudku ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, tak, že musí být bezprostředním následkem zásahu. *„Podstatné je, zda příčinný řetězec mezi jednáním a přímým zásahem bude zřejmý a natolik ‚krátký‘ a nepodmíněný, aby nemohl být rozmělněn jinými důležitými společně působícími příčinami; významná míra odstupu mezi jednáním správního orgánu a jím způsobeným přímým zásahem do práv adresáta však může existovat. Mezi jednáním správního orgánu a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv nemůže tedy být žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit.“*

[33] O přímém zásahu do práv neúspěšného předkladatele koncepce lze uvažovat toliko ve vztahu k těm typům dotací poskytovaných žalovanou, o něž mohou žádat výhradně gestoři jednotlivých druhů sportu (dotace na podporu reprezentace a dotace na podporu činnosti sportovních svazů zdravotně postižených sportovců). Okruh oprávněných žadatelů o dotaci vymezuje žalovaná v jednotlivých výzvách k předkládání žádostí o dotaci. Mohlo by se tedy jevit, že k zúžení okruhu oprávněných žadatelů dochází až v důsledku obsahu výzvy k předkládání žádostí o dotaci, přičemž teoreticky nelze vyloučit, že i tyto výzvy budou otevřeny širšímu okruhu sportovních organizací, nikoliv toliko gestorům jednotlivých druhů sportu (zákon o podpoře sportu tuto otázku nijak nelimituje). Na druhou stranu je třeba zohlednit dokumenty žalované, které nastavují systém finanční podpory sportu zdravotně postižených sportovců. Pokud tedy žalovaná ve strategickém plánu i ve výzvě k předkládání koncepcí deklarovala, že výhradně gestoři jednotlivých druhů sportu budou oprávněni žádat o dotace na podporu sportovní reprezentace a podporu činnosti sportovních svazů zdravotně postižených sportovců, lze legitimně očekávat, že výzvy týkající se těchto typů dotací budou této deklaraci odpovídat. Vzhledem k jednoznačnosti ujištění poskytnutého žalovanou je třeba dovodit, že mezi výběrem gestora, kterým je určen konkrétní subjekt, jenž je oprávněn podat žádost o dotaci za daný druh sportu a typ zdravotního postižení sportovců, a posouzením, zda byla žádost o dotaci podána oprávněným žadatelem, neexistuje žádný mechanismus, jenž by mohl omezit, modifikovat nebo zcela vyloučit důsledky rozhodnutí o výběru gestora.

[34] Výběr gestora tak představuje přímý zásah do práv osob, které předložily koncepci rozvoje sportu. Předkladateli koncepce, jenž nebyl určen gestorem, je tím upřeno právo podat žádost o určitý typ dotací, přičemž se nemůže domoci přezkoumání tohoto důsledku v souvislosti s rozhodováním o žádosti o dotaci. V daném případě se nejedná o politickou otázku nastavení obecných parametrů programu k poskytování dotací, která by nepodléhala soudnímu přezkumu (takový charakter má výzva k předkládání koncepcí rozvoje jednotlivých druhů sportu pro zdravotně postižené sportovce, která sama obecně vymezovala okruh osob oprávněných předložit koncepci), neboť určením gestora je realizován výběr jediného, konkrétního subjektu, jenž je oprávněn v určité oblasti požádat o dotaci. Závěr městského soudu, že určení gestora nepředstavuje přímý zásah do právní sféry neúspěšného předkladatele koncepce rozvoje sportu (tj. stěžovatele), není správný. Námitka je důvodná.

[35] Pokud jde o otázku, zda byla žalovaná povinna vydat o výběru gestora správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, ta je podstatná pro posouzení důvodnosti žaloby, neboť jak uvedl Nejvyšší správní soud výše, stěžovatel spatřuje nezákonný zásah právě v tom, že nebylo vydáno formální rozhodnutí o výběru gestora. Městský soud se k této otázce rovněž vyjádřil. Shledal, že o výběru gestora se nevede správní řízení, a tudíž se nevzdává správní rozhodnutí, z čehož dovedl, že postupem žalované nemohlo být zasaženo ani do legitimního očekávání stěžovatele, že bude vydáno správní rozhodnutí.

[36] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, potvrdil dřívější judikaturu, podle níž „*lze-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem, zásahem ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, jež dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být.*“ Na tento právní názor, vyjádřený již v rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, se městský soud v napadeném usnesení rovněž odvolal.

[37] Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že možnost odmítnout žalobu na ochranu před nezákonným zásahem pro chybějící podmínku řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu je vyhrazena těm případům, kdy lze bez bližšího posuzování daného případu a relevantní právní úpravy dovést, že se již pojmově nemůže jednat o zásah veřejné správy do právní sféry adresáta jejího působení (viz příklady zmíněné v odst. 62 rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 7 As 155/2015-160). V nyní posuzovaném případě stěžovatel tvrdil, že jednání žalované je nezákonné, neboť mu nepředcházelo vydání správního rozhodnutí ve formálním slova smyslu. Z tohoto tvrzení nelze bez dalšího dospět k jednoznačnému závěru, že popsané jednání nemůže být zásahem do práv. Ostatně samotný městský soud učinil tento závěr až na základě právní argumentace založené na tom, že se ve věci určení gestora nevede správní řízení. Právě toto právní posouzení věci je úvahou o důvodnosti žaloby, a tedy dokládá, že samotné stěžovatelovo tvrzení nepostačuje pro závěr, že jednání žalované nemůže být zásahem do práv. Stěžovatel nadto argumentoval tím, že rozhodnutí dle § 67 správního řádu bylo zapotřebí vydat z toho důvodu, že určením gestora se zasahuje do práv. Městský soud nicméně v tomto ohledu dospěl k nesprávnému závěru, že výběr gestora nezasahuje do právní sféry.

[38] V situaci, kdy městský soud žalobu odmítl, ačkoliv se jí správně měl věcně zabývat, nemůže Nejvyšší správní soud přezkoumat závěry městského soudu o zákonnosti zásahu žalované do práv stěžovatele.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

pokračování

[40] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. ledna 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu