



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Česká federace Spastic Handicap, z. s.**, se sídlem Jaselská 355, Teplice, zast. JUDr. Kateřinou Radostovou, advokátkou se sídlem Břehová 208/8, Praha 1, proti žalované: **Národní sportovní agentura**, se sídlem Českomoravská 2420/15, Praha 9, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Česká federace boccii, z.s.**, se sídlem Olštýnská 733/3, Praha 8, ve věci ochrany před nezákonným zásahem žalované, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 7. 2023, č. j. 5 A 24/2022-56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce ani osoba zúčastněná na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

### Odůvodnění:

#### I. Vymezení věci

[1] Tato věc se týká podpory parasportu, kterou žalovaná poskytuje podle zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu. Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalované. Zásah spatřoval v tom, že žalovaná postupuje a navenek jedná tak, jako by již došlo k vydání pravomocného rozhodnutí o určení gestora pro sport boccia, ačkoli takové rozhodnutí vydáno nebylo.

[2] Podle žalobce žalovaná dne 10. 6. 2021 zveřejnila výzvu k předkládání koncepcí rozvoje jednotlivých druhů sportů pro zdravotně postižené sportovce. Ve výzvě uvedla, že z předkladatelů koncepcí vybere gestory jednotlivých sportovních odvětví. Ti se stanou jedinými oprávněnými žadateli v některých navazujících dotačních výzvách vyhlášených žalovanou.

[3] Žalobce zaslal dne 12. 7. 2021 žalované svou koncepci rozvoje sportu boccia. Jelikož se gestor stane jediným oprávněným žadatelem ve vztahu k navazujícím dotačním výzvám, měl být podle žalobce určen správním rozhodnutím, což se nestalo. Přesto žalovaná jedná, jako by takové rozhodnutí vydala. Na svých internetových stránkách zveřejnila seznam gestorů. V něm je gestorem boccii osoba zúčastněná na řízení, které žalovaná potvrdila gestorství a žalobce vyrozuměla o tom, že jeho koncepce nebyla vybrána. V tom žalobce spatřuje nezákonný zásah.

[4] Městský soud žalobu zamítl. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 31. 1. 2023, č. j. 4 As 20/2023-51, uvedl, že žaloba je přípustná, neboť výběr gestora přímo zasahuje do právní sféry neúspěšného předkladatele koncepce. Zároveň shledal, že žalobce nespátřuje nezákonný zásah v nesprávném vyhodnocení předložené koncepce. Zaměřil se proto na spornou otázku, zda mělo být o určení gestora vydáno rozhodnutí.

[5] Městský soud uvedl, že všechna rozhodnutí podle § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, jsou zároveň rozhodnutími podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Následně připomněl podmínky vymezené judikaturou rozšířeného senátu pro to, aby mohl být správní akt považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zákon nepředpokládá vydání rozhodnutí o určení gestora. Není splněna podmínka, aby byl úkon vydán v rámci formalizovaného postupu, neboť pro vybrání gestora nejsou stanovena žádná procesní pravidla ani náležitosti. Určení gestora tak nelze považovat za rozhodnutí.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedl, že určení gestora zakládá právo vybrané osoby, resp. prohlašuje, že jiná osoba dané právo nemá. Žalovaná svévolně překračuje své zákonné pravomoci a zasahuje do stěžovatelových práv. Závěr městského soudu odporuje § 67 správního řádu a umožňuje žalované obcházet procesní pravidla.

[7] Městský soud nesprávně vykládá závěry rozsudku č. j. 4 As 20/2023-51, v němž NSS vyslovil, že určení gestora zakládá práva dané osoby. Městský soud uvedl, že žalovaná nemusela postupovat podle správního řádu, protože tak nestanovil zvláštní předpis. To však vychází z nesprávného uchopení systematických vztahů mezi předpisy správního práva.

[8] Městský soud v napadeném rozsudku posuzoval zcela jinou právní otázku, než která byla rozhodná. Měl se zabývat tím, zda byla žalovaná povinna vydat rozhodnutí podle § 67

pokračování

správního řádu. Místo toho však posuzoval, zda je rozhodnutí o určení gestora rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Tvrzení městského soudu, že všechna rozhodnutí podle § 67 správního řádu jsou zároveň rozhodnutími podle § 65 s. ř. s., je zjevnou logickou chybou.

[9] Stěžovatel dodal, že městský soud se odmítl věcně zabývat důkazy o arbitrárnosti a neobjektivnosti postupu žalované při vyhodnocování koncepcí, které proběhlo z řady důvodů v rozporu s výzvou žalované. Přestože stěžovatel tyto skutečnosti namítal v žalobě, městský soud je pominul.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel spojoval tvrzení o vyhodnocení koncepcí v rozporu s vyhlášenými podmínkami s návrhem na předběžné opatření. Nejde o samostatnou námitku týkající se nezákonnosti zásahu žalované. Úkon, kterým je určen gestor, není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a tudíž ani rozhodnutím podle § 67 správního řádu. Ani podle judikatury není žalovaná povinna vydat rozhodnutí o určení gestora. Argument stěžovatele týkající se systematických vztahů mezi předpisy správního práva nekoresponduje s odůvodněním napadeného rozsudku.

[11] Žalovaná shrnula, že její postup není nezákonný. Žádná procesní úprava nereguluje tvorbu politického rozhodnutí o tom, komu a za jakých podmínek stát poskytne dotaci. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, upravuje proces poskytování dotací až od okamžiku zveřejnění výzvy k podávání žádostí o poskytnutí dotace. Předtím je stát vázán pouze základními zásadami činnosti správních orgánů.

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

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[14] NSS se nejprve zabýval namítaným pominutím stěžovatelových žalobních námitek týkajících se hodnocení předložených koncepcí sportu boccia. Pokud by tato námitka byla důvodná, byl by napadený rozsudek nepřezkoumatelný (rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[15] NSS neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Jak městský soud vysvětlil (body 15 a 16 jeho rozsudku), stěžovatel se zásahovou žalobou nebránil proti nesprávnému vyhodnocení předložených koncepcí. Způsob hodnocení koncepcí v žalobě zmínil pouze v rámci návrhu na předběžné opatření. Následně sice tento argument zopakoval v replice ze dne 17. 5. 2022, nicméně námitka pochybení při vyhodnocování koncepcí rozvoje boccii se mívá s tvrzeným nezákonným zásahem, jak jej stěžovatel v žalobě – zejména v jejím petitu – vymezil (a který spočíval v postupu žalované, jako by bylo vydáno rozhodnutí o určení gestora, ačkoli vydáno nebylo).

[16] Městský soud proto nepochybil, pokud se touto argumentací nezabýval; navíc svůj postup srozumitelně odůvodnil (body 15 a 16 napadeného rozsudku). Jak městský soud

správně připomněl, ke stejnému závěru dospěl NSS i v případě jiné zásahové žaloby podané prostřednictvím téže zástupkyně ve věci týkající se gestorství bowlingu pro zrakově postižené sportovce (již zmiňovaný rozsudek č. j. 4 As 20/2023-51, bod 16). Vzhledem k tomu, že žaloby i další podání v obou věcech byly obsahově obdobné, neměl kasační soud ani v nynější věci důvod posoudit rozsah žalobních tvrzení a stěžovatelských návrhů odlišně.

[17] Z věcného hlediska je jedinou spornou otázkou to, zda měla žalovaná povinnost vydat o určení gestora správní rozhodnutí. Stěžovatelská zásahová žaloba spatřuje nezákonný zásah v postupu žalované po (neformálním) určení osoby zúčastněné na řízení jako gestora, tedy zjednodušeně řečeno v činění dalších faktických kroků v dotačním procesu.

[18] Otázka, zda byla žalovaná o určení gestora povinna vydat správní rozhodnutí, tedy byla v řízení předběžnou otázkou. Její zodpovězení mohlo vést k závěru, zda šlo o zásah zákonný (pokud žalovaná povinnost vydat rozhodnutí neměla), nebo nezákonný (pokud ji měla). Otázka povinnosti vydat rozhodnutí o určení gestora tudíž spadá do 3. podmínky poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem (rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).

[19] Jak NSS v tomto rozsudku vymezil, žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Pokud není splněna byť jediná z těchto podmínek, nelze poskytnout ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. Posouzení, zda byla žalovaná povinna vydat rozhodnutí o určení gestora, tudíž předurčuje důvodnost stěžovatelské žaloby.

[20] NSS musí částečně korigovat (usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 104/2008-66) závěry městského soudu, který uvedl, že všechna rozhodnutí podle § 67 správního řádu jsou zároveň rozhodnutími podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (body 18 a 28 napadeného rozsudku). Tento závěr totiž bezvýhradně neplatí, jak ostatně uvádí i komentářová literatura: *„Není tedy vyloučené, že určitý úkon správního orgánu bude rozhodnutím ve smyslu správního řádu, avšak nikoliv podle soudního řádu správního, anebo naopak určitý úkon nebude rozhodnutím pro účely postupu správního orgánu, ale bude chápán jako rozhodnutí pro účely obrany ve správním soudnictví.“* (Kopecký, M., Staša, J. a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 369; shodně Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 512).

[21] Podle NSS však podstata závěrů městského soudu přes tuto dílčí nepřesnost ob stojí. Rozhodným kritériem, které vedlo městský soud k přesvědčení, že rozhodnutí (podle § 65 s. ř. s.) o určení gestora vydáváno být nemá, byla absence formalizovaného postupu pro vydání rozhodnutí upraveného právními předpisy (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, bod 39, ze dne 18. 4. 2017,

pokračování

č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 58, a ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 78). Toto kritérium je v kontextu nynější věci příležitým důvodem i pro závěr, že nemá být vydáváno ani rozhodnutí podle § 9 a § 67 správního řádu, jak NSS dále vysvětluje.

[22] Stěžovatel staví své tvrzení o nutnosti vydat správní rozhodnutí o určení gestora v zásadě na jazykovém výkladu § 67 odst. 1 správního řádu a na čistě materiálním nazírání na správní rozhodnutí. Žalovaná totiž podle stěžovatele založila právo jednotlivé osoby, resp. prohlásila, že jiná osoba určité právo nemá (s. 2 až 3 kasační stížnosti, s. 2 žaloby). NSS má ale za to, že systematický výklad vyžaduje odlišné řešení (rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 4 Ads 9/2012-37, č. 2830/2013 Sb. NSS).

[23] Jak uvádí doktrína, „materiální pojetí [správního rozhodnutí] však nemá absolutní rozměr. [...] Povahu úkonu podle § 158 odst. 1 správního řádu mohou mít i některé úkony, které mají právothotvorný význam, nejsou však rozhodnutím ve smyslu § 67 a § 68“ (Kopecký, Staša a kol. Op. cit., s. 368, s. 772). NSS již v minulosti uzavřel, že úkony, které by při důsledném následování právního názoru stěžovatele musely být správními rozhodnutími, ve skutečnosti tuto povahu nemají. Lze zmínit např. rozsudek ze dne 28. 5. 2021, č. j. 2 As 305/2020-26, č. 4215/2021 Sb. NSS, v němž kasační soud uvedl (bod 21), že zápis do seznamu koncipientů je vrchnostenským jednáním České advokátní komory, avšak nemá povahu správního rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, nýbrž faktického úkonu. Na postup podle § 37 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, se tedy aplikuje pouze postup podle části čtvrté správního řádu. Stejně tak v rozsudku ze dne 20. 2. 2013, č. j. 3 As 9/2012-33, NSS uzavřel, že opatření, kterým strážce přírody pozastavil rušivou činnost podle § 81 odst. 9 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není správním rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. ani úkonem učiněným ve správním řízení podle § 9 správního řádu.

[24] Je tedy zřejmé, že ne každý úkon správního orgánu, kterým je v širším slova smyslu rozhodováno o právech a povinnostech osob, resp. je pro své adresáty právně závazný, musí nutně mít podobu správního rozhodnutí. Opačný závěr by fakticky vyprázdnil doktrínou i judikaturou dlouhodobě uznávanou skupinu úkonů nazývaných jako faktické úkony s přímými právními důsledky či reálné akty (Průcha, P. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 315 a násl., či Kopecký, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 192 a násl.).

[25] NSS k těmto úkonům v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003-54, uvedl, že „pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, [...] tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.“

[26] Je to tedy především formálnost či neformálnost stanoveného postupu, která i v mezích správního řádu (nikoli pouze soudního řádu správního) určuje, zda daný právně

závazný úkon správního orgánu bude správním rozhodnutím podle § 9 a § 67 správního řádu, nebo faktickým úkonem.

[27] Jak výstižně uvedl městský soud (bod 26), ze zákona o podpoře sportu vyplývá pouze to, že žalovaná nastavuje pravidla, jakým způsobem a na základě jakých podmínek bude poskytovat dotace. Tento zákon však neupravuje konkrétní procesní pravidla, určení gestora pro jednotlivé sporty výslovně nepředpokládá a ani pro tento úkon nestanoví žádné bližší náležitosti či postup. Za takové situace je jediným možným závěrem, že o správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu nejde a že žalovaná tomuto úkonu nemůže povahu rozhodnutí přiřknout na základě vnitřních pravidel (bod 27 rozsudku městského soudu).

[28] Jelikož tvrzená nezákonnost postupu, který stěžovatel v žalobě vymezil jako nezákonný zásah, se odvíjí výlučně od existence povinnosti vydat o určení gestora správní rozhodnutí (viz výše bod [18]), nemohla být ve světle závěru o neexistenci takové povinnosti žaloba úspěšná. Městský soud proto postupoval v souladu se zákonem, pokud žalobu zamítl. Na tento závěr kasačního soudu nemá vliv dílčí korekce argumentace městského soudu v bodě [20] tohoto rozsudku.

[29] NSS závěrem shrnuje, že úkon, jímž žalovaná vybrala gestora sportu boccia, nebyl rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu a ani jím být neměl. Jde o úkon zákonem výslovně nepředpokládaný, pro který právní úprava nestanoví žádné konkrétní náležitosti ani proces jeho vydání. Jde proto o faktický úkon správního orgánu, nikoli o správní rozhodnutí.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[30] NSS s ohledem na výše uvedené kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[31] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. března 2024

Tomáš Kocourek  
předseda senátu

