



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **SK HAMR, z. s.**, se sídlem K Vodě 3200/3, Praha 10, zastoupený Mgr. Ondřejem Hálou, advokátem se sídlem Plynářská 671, Kolín, proti žalované: **Národní sportovní agentura**, se sídlem Českomoravská 2420/15, Praha 9, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 3. 1. 2023, č. j. NSA-2048/2022/PU22/03, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2024, č. j. 14 A 25/2023 - 35,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2024, č. j. 14 A 25/2023 - 35 **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Národní sportovní agentury ze dne 3. 1. 2023, č. j. NSA-2048/2022/PU22/03 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 28 570 Kč k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Ondřeje Hály do třiceti dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadního řízení

[1] Žalobce je zapsaný spolek, jehož účelem je provozování a podpora sportovní činnosti, zejména tenisu, badmintonu, stolního tenisu, plážového volejbalu, squashe, veslování, jakož i dalších sportů. Tuto činnost rozvíjí ve dvou sportovních areálech. Není

však vlastníkem těchto areálů, nýbrž pouze jejich nájemcem a provozovatelem. Žalovaná je organizační složka státu zřízená na základě zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu. Poskytuje mimo jiné finanční podporu sportu ze státního rozpočtu prostřednictvím jí vyhlášených programů na rozpor a podporu sportu.

[2] Dne 28. 7. 2022 vyhlásila žalovaná výzvu č. 13/2022 „*Provoz a údržba 2022 programu Rozvoj a podpora sportu 2021–2025*“ (dále jen „dotační výzva“). Její bod 6.2. písm. b) vymezil okruh oprávněných žadatelů na provozovatele sportovních zařízení, „*příčemž dané sportovní zařízení je buď v jeho vlastnictví, nebo je má v nájmu, výpůjčce či pachtu (kde druhou smluvní stranou je státní subjekt např. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, územní samosprávný celek (ÚSC) a subjekty s jejich majetkovou účastí.*“ Žalobce tyto podmínky nesplňoval. Žalovaná proto podle § 14j odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“) zastavila řízení o jeho žádosti o poskytnutí dotace.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalované před Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“). Namítl, že dotační podmínky vymezené v čl. 6. 2. písm. b) dotační výzvy byly neodůvodněně diskriminační, v rozporu se zásadou rovného zacházení, v rozporu s účelem dotační výzvy a s vlastními koncepčními cíli a dotačními programy žalované, jmenovitě například v rozporu s Koncepcí podpory sportu 2016–2025. Podmínka stanovená žalovanou vytvořila nijak neodůvodněný a neodůvodnitelný rozdíl mezi žadateli, kteří mají sportovní zařízení v užívání od státního či obecního subjektu, a žadatelem, který má sportovní zařízení v užívání od jiné třetí osoby. Nedůvodnost této podmínky je podle žalobce o to výraznější, neboť čl. 9. 2. písm. e) dotační výzvy řadí mezi nezpůsobilé náklady mimo jiné „*nájemné hrazené provozovatelem za pronájem sportovního zařízení nebo pozemků, na kterých se sportovní zařízení nachází.*“ V takovém případě podle žalobce nemá smysl z žádosti o dotaci vyloučit provozovatele sportovišť, kteří si pronajímají sportoviště od jiného subjektu než od státu či obce, případně kraje.

[4] Dále žalobce poukázal na skutečnost, že v předchozí dotační výzvě Provoz a údržba 2021 nynější podmínka (vyžadující existenci státního či obecního/krajského subjektu na druhé straně smlouvy) nebyla obsažena. Zároveň bylo přípustné dotační prostředky použít také na hrazení nájemného. Podle žalobce tedy i tato skutečnost nasvědčuje tomu, že objektivně neexistuje žádný důvod nynější změny dotačních podmínek.

[5] Závěrem žalobce namítl, že okruh oprávněných žadatelů dle čl. 6. 2. písm. b) dotační výzvy byl vymezen nejednoznačným, neurčitým a nesrozumitelným způsobem, který připouští více možných výkladů. Jednak není jasné, zda se podmínka „státního subjektu“ na druhé straně smlouvy vztahuje na všechny formy užívání anebo zda se vztahuje pouze k pachtu, který bezprostředně předchází začátku závorky. Rovněž mezi pojmy „státní subjekt“, „územně samosprávný celek“ a „subjekty s jejich majetkovou účastí“ je v textu podmínky uvedena spojka „a“ a nikoliv například spojka „nebo“, takže se pak jeví, že na druhé straně smlouvy musejí být přítomny všechny tři tyto subjekty. Podle žalobce také nelze z formulace dotační výzvy vůbec dovodit, jak pohlížet na případy, v nichž bude sportovní zařízení ve spoluvlastnictví soukromých osob a současně státu/územně samosprávných celků. A konečně je dle žalobce zcela neurčitý pojem „subjekty s jejich

pokračování

majetkovou účastí“. Z těchto důvodů nemůže obstát ani napadené rozhodnutí, protože bylo vydáno na základě nejednoznačné, neurčité a nesrozumitelné dotační výzvy.

[6] Městský soud v Praze žalobu zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí předně připomněl, že poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je výrazem „dobré vůle“ státu, která musí být na druhé straně vyvážena podmínkami, jež zavazují žadatele o dotaci. S ohledem na toto východisko je rozsah soudního přezkumu omezen. Městský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015 č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, v němž rozšířený senát ve vztahu k nenárokovým dotacím konstatoval, že soudní přezkum je omezen „...na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno, žadatel nemá právo na 'výsledek', ale na 'řádný proces' s ním související.“ Podstatou přijetí dotace je, že příjemce přijímá určité „dobrodiní“ ze strany státu. Protiváhou tohoto „dobrodiní“ je právě přijetí podmínek, za nichž je dotace poskytována.

[7] Městský soud v posuzované věci vycházel rovněž z rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, č. 3757/2018 Sb. NSS, z něhož plyne, že otázka, jakým subjektům a za jakých podmínek budou veřejné dotační prostředky poskytovány, je otázkou politickou, do níž nemohou správní soudy zasahovat. Proto v zásadě nelze dotační výzvy soudně přezkoumávat. Zásah soudu do podmínek obsažených v dotační výzvě 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).

[8] Na základě těchto judikatorních východisek městský soud shledal, že v nyní posuzované věci není namístě dotační výzvu přezkoumávat. Konstrukce sporné dotační podmínky je založena na neutrálním kritériu, které spočívá buď v uzavření nájemní smlouvy na sportoviště se subjektem se státní majetkovou účastí, či ve vlastnictví sportoviště. Odlišení žadatelů o dotaci tak podle městského soudu nenese jakékoli znaky zakázaného rozlišování z důvodů výslovně vymezených v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Jedná se pouze o nerovnost v přístupu k dotaci na základě dotačních podmínek. Není proto namístě aplikovat přísný test zákazu diskriminace, nýbrž soudní přezkum tvrzené diskriminace musí být zdrženlivý.

[9] Ve vyjádření k žalobě k účelu sporné podmínky žalovaná uvedla, že podmínka směřuje k naplnění cíle dotace a předchází situaci, kdy by účel dotace byl zmařen spory mezi příjemcem dotace, který užívá sportovní zařízení na základě smlouvy, a vlastníkem zařízení. Městský soud podotkl, že mu nepřísluší hodnotit správnost či relevanci této úvahy z hlediska naplnění účelu dotace – v opačném případě by totiž soud zasahoval do vrchnostenského oprávnění poskytovatele dotace stanovit dotační podmínky. V postupu žalované zároveň městský soud nespatořoval žádnou svévoli.

[10] K žalobním námitkám ohledně nejednoznačnosti a nepřezkoumatelnosti dotační výzvy městský soud uvedl, že z jazykového výkladu vyplývá, že část v závorce se vztahuje na nájem, výpůjčku i pacht, neboť před slovem „či“ není psána čárka, takže zmíněné formy užívání jsou uvedeny ve slučovacím a nikoli vylučovacím významu. Dále k otázce, zda musejí být přítomny na druhé straně smlouvy všechny tři subjekty, pokud mezi pojmy

„státní subjekt“, „územně samosprávný celek“ a „subjekty s jejich majetkovou účastí“ je uvedena spojka „a“, nikoli spojka „nebo“, městský soud shledal, že logickým výkladem lze dospět k jedinému správnému výkladu, totiž že druhou smluvní stranu může reprezentovat kterýkoli z uvedených veřejnoprávních subjektů. K tvrzené nejasnosti v případě, kdy by sportoviště vlastnil zčásti soukromoprávní a zčásti veřejnoprávní subjekt, městský soud uvedl, že tuto nejasnost by bylo možno překlénout výkladem.

[11] Městský soud proto uzavřel, že čl. 2. 6. písm. b) dotační výzvy nepovažuje za diskriminační. I přes zjevné jazykové či formulační nedostatky je čl. 6. 2. písm. b) dotační výzvy dostatečně srozumitelný a určitý.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalované

[12] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Založil ji na důvodech, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[13] Stěžovatel má za to, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se diskriminace, pokud dospěl k závěru, že sporná dotační podmínka není diskriminační a že v postupu žalované při formulaci dané podmínky nebyla přítomna jakákoliv svévole. Závěr městského soudu, že v počínání žalované nelze seznat jakýkoli „podezřelý“ důvod takového nerovného zacházení a že nenese jakékoli znaky zakázaného rozlišování z důvodů výslovně vymezených v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), je dle stěžovatele zjevně nesprávný a založený na nedostatečném právním posouzení všech okolností případu. Rozdílný přístup ke zcela srovnatelným žadatelům o dotaci je totiž uplatňován na základě toho, kdo je vlastníkem sportoviště provozovaného žadatelem. Očividně se tedy jedná o rozlišování na základě majetku. Důvod odlišného zacházení v posuzované věci podle stěžovatele není založen na jakémkoliv objektivním, rozumném a legitimním cíli; ten navíc žalovaná ani nijak neprokazuje. Žádný důkaz k této otázce nebyl proveden ani městským soudem.

[14] Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatel také v závěru městského soudu, dle kterého nedostatky ve formulacích sporné dotační podmínky lze překlénout standardními pravidly pro výklad právních norem, a že by takto bylo možné zhojit zřejmou neurčitost a neaplikovatelnost dotační podmínky. Po adresátech dotačních podmínek podle stěžovatele nelze požadovat, aby byli nuceni podrobovat dotační výzvy složitému právnímu výkladu tak, jak to učinil městský soud. V demokratické společnosti musí být pravidla rozdělování veřejných prostředků skutečně jasná a nerozporná. Jen tak je zajištěno, že se poskytovatel dotace bude vždy pohybovat v rámci zákona a nebude se dopouštět nepřípustné svévole.

[15] Stěžovatel dále tvrdí, že městský soud zcela nedostatečně a nepřesvědčivě vysvětluje svůj závěr, proč bylo odlišné zacházení v daném případě odůvodnitelné a ospravedlnitelné. Městský soud se bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění opírá o tvrzení žalované, které soud přebírá a z nějž plyne, že žalovaná předpokládá, že může nastat větší množství sporů v případě, kdy je vlastníkem provozovaného sportoviště soukromá osoba. Takové tvrzení považuje stěžovatel za spekulativní a nijak nepodložené. Závěr, že uvedený a jediný důvod odlišného zacházení „může“ „v určitých případech“ zajistit naplnění účelu dotace, nelze

pokračování

považovat za přesvědčivý a jakkoliv přezkoumatelný. Tím, že z něj městský soud vycházel a akceptoval jej coby odůvodnění pro přijatelnost sporné podmínky, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností.

[16] Žalovaná se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti přiklání k argumentaci městského soudu ohledně zdrženlivosti při soudním přezkumu dotační výzvy. Spornou podmínku žalovaná nepovažuje za zcela zjevně nepřipustnou v demokratickém právním státě. Žalovaná naopak považuje za legitimní, že podporu provozu sportovišť v pronájmu omezí na ty, jejichž vlastníkem je přímo nebo zprostředkovaně stát, nebo územní samosprávné celky. U těchto sportovišť je totiž vysoká pravděpodobnost, že se vlastník nemovitosti nerozhodne ji využít jiným způsobem, což by znamenalo, že investice státu do provozu daných sportovišť nebyla účelná. Žalovaná proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[17] Dodatečnou výzvou kasační soud požádal žalovanou, aby sdělila, z jakých úvah a podkladů vychází žalovanou uváděná pravděpodobnost, že u sportovišť, jejichž vlastníkem je přímo či zprostředkovaně stát, nebude ze strany vlastníka docházet k rozhodnutí využívat je jiným způsobem.

[18] Žalovaná v doplňujícím vyjádření uvedla, že stát, respektive územní samosprávné celky nejsou při správě veřejného majetku motivovány ziskem, ale službou veřejnosti, kam lze nepochybně zařadit i zajištění dostatku sportovních zařízení pro své občany. Dlouhodobé využívání pozemků ve vlastnictví státu, respektive územních samosprávných celků jako sportovních zařízení, je tedy v přímém zájmu takového vlastníka pozemků. Obdobně je tomu v případě, že žadatel jím provozované sportovní zařízení přímo sám vlastní. Oproti tomu subjekty soukromého práva, zejména obchodní společnosti, jsou primárně motivovány ziskem. V případě, kdyby se ukázalo, že pozemek, na kterém je provozováno sportoviště, by byl schopen generovat markantně větší zisk, lze podle žalované důvodně předpokládat, že vlastník pozemku bez majetkové účasti veřejnoprávní korporace by upřednostnil jeho využití k tomuto účelu. V takovém případě by investice ČR spočívající v příspěvku na provoz daného sportoviště v roce 2022 s cílem udržet ho v chodu a umožnit jeho provozovateli překonat přechodnou krizi spojenou s významným inflačním růstem běžných nákladových položek byla neúčelná, protože jejím smyslem bylo krátkodobě podpořit provoz sportovních zařízení tak, aby nemusela být uzavřena a po překonání krize opět dlouhodobě fungovala bez nutnosti zvláštní státní podpory. Dle názoru žalované je tedy s ohledem na výše uvedené stěžovatelem napadená podmínka, „*pokud ne přímo adekvátní*“, pak nepochybně přípustná v demokratickém právním státě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Stěžovatel jako jeden z kasačních důvodů uvedl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Městský soud měl při odůvodnění přijatelnosti odlišného zacházení převzít argumentaci žalobce založenou na spekulativním a nepodloženém důvodu, a sám tuto argumentaci rovněž nevysvětlil. Kasační soud se proto nejprve zabýval touto otázkou. Shledal, že z bodu 41 odůvodnění napadeného rozsudku jsou patrné úvahy, z nichž městský soud vycházel. Městský soud se, vycházející z principu zdrženlivosti, přiklonil k názoru žalovaného, neboť ze shodných důvodů jako žalovaný dovodil možnou relevanci predestřeného argumentu.

[22] Rozsudek městského soudu tedy není nepřezkoumatelný. Je však nezákonný. V projednávané věci se totiž uplatní kasačním soudem již dříve avizovaná hranice jinak vskutku široké míry politického uvážení při nakládání orgánů veřejné moci s veřejnými prostředky v rámci stanovování dotačních podmínek.

[23] Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu zdůraznila, že v případě nenárokových dotací má veřejná moc širokou míru úvahy při nakládání s veřejnými prostředky. Následný soudní přezkum je v zásadě omezen na garanci řádného procesu, nikoliv samotných dotačních podmínek. Není „právo na výsledek“, ale pouze na „řádný proces“ při rozhodování a správě žádostí o dotace (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46).

[24] Veřejná moc je především nadána úvahou při stanovování podmínek pro poskytnutí dotace (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90, a ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 - 63, č. 2332/2011 Sb. NSS.). Jak však v obecné rovině předeslal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, č. 3757/2018 Sb. NSS (a následně potvrdil v rozsudku ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5 Afs 7/2018 - 42), tato úvaha není bezbřehá. V posledně citovaných dvou věcech napadal stěžovatel zásahovou žalobou podmínky stanovené ve výzvě k překládání žádostí o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu. Soud zamítl kasační stížnosti proti odmítavým usnesením městského soudu v obou věcech. Potvrdil, že (dotační) výzva sama o sobě nemůže představovat nezákonný zásah. Výzva není úkonem veřejné moci, který by byl přímo namířen proti jednotlivci a mohl přímo zasáhnout do jeho subjektivních práv. Nad rámec těchto nosných úvah v dané věci však kasační soud rovněž dodal, že dotační politika státu nemůže být zcela svévolná, a následně uzavřel že: *„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. Obecně však výzvy není možné plně přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace.“* (bod 23 rozsudku ve věci č.j. 6 Afs 8/2018 - 37).

[25] O extrémní případy podobného vybočení z jinak široké politické úvahy při nakládání s veřejnými prostředky se dle kasačního soudu bude jednat *především* ve dvou případech: *za první*, výzva obsahuje podmínku, která rozlišuje na základě kritérií, které jsou hodnotově v demokratickém právním státě naprosto nepřipustná anebo, *za druhé*, ve výzvě obsažená podmínka není s to jakkoliv racionálně přispět k dotační výzvou sledovanému cíli.

pokračování

[26] O *první typ případů* se bude jednat v situacích, ve kterých by byla (re)distribuce veřejných prostředků činěna na základě kritérií, která jsou sama o sobě v demokratickém právním státě problematická jako důvod rozlišování pro tento účel. Bude se jednat především o kritéria inherentně podezřelá a jako důvod rozlišování v tomto kontextu závadná, jako je rasa, etnický původ, postižení, sexuální orientace apod. Úvahy soudu v těchto případech pak budou obdobné situacím, kdy je rozlišování mezi lidmi navýsost podezřelé, narušující jejich rovnou důstojnost v právech. Jsou proto podrobeny intenzivnímu přezkumu co do jejich souladu s čl. 3 odst. 1, respektive čl. 1 první věty Listiny (srov. kupř. nálezy ÚS ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20, bod 55; případně nálezy ÚS ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), bod 51).

[27] *Druhý typ případů* bude zahrnovat jakýkoliv jiný, „běžný“ způsob rozlišování, který není činěn na základě inherentně problematických důvodů, tedy těch, které samy o sobě nenarušují lidskou důstojnost. V podobných případech se bude o vybočení z jinak široké míry uvážení veřejné moci jednat pouze ve výjimečných případech, kdy s ohledem na deklarovaný cíl, kterého má dotační program a v něm formulovaná podmínka dosáhnout, se jedná o podmínku naprosto nepochopitelnou, která vůbec není schopna deklarovaného cíle dosáhnout. Taková podmínka musí s ohledem na deklarovaný konkrétní cíl postrádat základní racionalitu, čímž nutně dochází ke svévoli při nakládání s veřejnými prostředky.

[28] Nadále tedy platí, že v drtivé většině případů, ve kterých zvolená kritéria či podmínky nejsou buď samy o sobě morálně nepřipustné či s ohledem na dotační cíle naprosto iracionální, tak přísluší výlučně orgánu veřejné moci rozhodnout, za jakých podmínek budou nenárokové dotace poskytovány. V obecné rovině tak nelze přisvědčit stěžovateli, který ve své argumentaci v zásadě dovozuje, že jakékoliv stanovování dotačních podmínek může být s ohledem na otevřený list diskriminačních důvodů v čl. 3 odst. 1 Listiny (ostatně stejně jako čl. 14 Evropské úmluvy či čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv EU) diskriminační, a proto podléhá soudnímu přezkumu. Podobnou logikou by příslušelo správním soudům hodnotit všechny podmínky jakékoliv dotační výzvy, neboť každá z nich z povahy věci z těch či oněch důvodů rozlišuje.

[29] V rovině konkrétní tak mohou orgány veřejné moci pochopitelně činit politické volby, a to i ty v zásadě dále nezduvodnitelné, které reflektují určitou politickou preferenci. V kontextu podpory sportu je tak možné rozhodnout, že dotační podpora bude příští rok směřovat pouze do určitých krajů či obcí; bude poskytována pouze některým sportům, a nikoliv jiným; budou podporovány malé kluby a nikoliv větší, či naopak; budou hrazeny pouze ty a nikoliv ony typy nákladů apod. Podobné, v podstatě neomezené pole politické úvahy, které sporty budou podporovány a jak, by narazilo na své limity pouze v právě načrtnutých dvou extrémních případech. O první případ by se jednalo, kdyby kupříkladu jedna z dotačních podmínek vylučovala z okruhu oprávněných osob kluby, ve kterých hrají stolní tenis homosexuálové či Romové. Druhý případ by mohl nastat kupříkladu v rámci výzvy, která by deklarovala, že jejím cílem je podpora a rozvoj sportu v rámci nižších příjmových skupin obyvatelstva hospodářsky nerozvinutého venkova, avšak byly by v ní stanoveny geografické a věcné podmínky, ze kterých by ve skutečnosti mohla profitovat např. pouze golfová hřiště na území Prahy 1.

[30] Sporná podmínka dotační výzvy proto není nepřípustnou diskriminací, jak dovozuje stěžovatel. Naopak: v projednávané věci zvolené kritérium vlastnické struktury (spíše nežli majetku, jak dovozuje stěžovatel) je kritériem pro poskytování dotací naprosto běžným a ve své podstatě bezproblémovým. Stěžovatel však má pravdu v tvrzení, že pro naplňování cíle stanoveného samotnou žalovanou je jí stanovený prostředek v podobě podmínky bodu 6.2. písm. b) výzvy naprosto iracionální a není to žalovanou deklarovaný cíl naplnit.

[31] Nejvyšší správní soud připomíná, že sporná podmínka dotační výzvy (po opravě jejího textu bodem č. 3 dodatku č. 1 ze dne 29. 7. 2022) zní v části Oprávněný žadatel, bod 6.2 písm. b): *„žadatel je provozovatelem sportovního zařízení dle bodu 2.6. soustavně alespoň od 1. ledna 2021 do 31. prosince 2022, přičemž dané sportovní zařízení je buď v jeho vlastnictví, nebo je má v nájmu, výpůjčce či pachtu (kde druhou smluvní stranou je státní subjekt např. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, územní samosprávný celek (ÚSC) a subjekty s jejich majetkovou účastí.“*

[32] Podmínka tak rozlišuje mezi třemi typy žadatelů: (i) vlastníky sportoviště; (ii) žadateli, kteří mají sportoviště v nájmu, výpůjčce či pachtu od státu či územně samosprávného celku nebo subjektu s jejich jakoukoli majetkovou účastí a (iii) žadateli, kteří mají sportoviště v nájmu, výpůjčce či pachtu od kteréhokoliv jiného subjektu nespádajícího do okruhu veřejnoprávních subjektů v druhé kategorii. Oprávněnými žadateli jsou pouze žadatelé podle (i) a (ii); žadatelé sub (iii), mezi které spadá rovněž stěžovatel, jsou vyloučeni.

[33] V obecné rovině je výzva zaměřena na podporu a rozvoj sportu a na sportovní organizace, které celoročně provozují sportovní zařízení (bod 3.1. dotační výzvy). Jak uvedla žalovaná, výzva byla učiněna jako součást pomoci na provoz sportovišť v reakci na významný inflační růst běžných nákladových složek v letech 2021 a 2022. Dle bodu 9.1 dotační výzvy byly způsobilými náklady *„a) energie související s provozem sportovního zařízení za období podpory, b) vodné a stočné, c) spotřební materiál, včetně např. dezinfekce, čistících prostředků, chemikálií (bazény), hnojiv a osiva (hřiště), ochranných pomůcek a oděvů, náhradních dílů, hygienických prostředků, malířských potřeb, spojovacího a obalového materiálu, pracovních pomůcek apod., který souvisí s provozem sportovního zařízení za období podpory, d) provozní náklady na služby nezbytné pro zajištění provozu sportovního zařízení za období podpory (např. služby typu bezpečnostní ochrany, nezbytného úklidu, sekání trávy a jiné nezbytné údržby sportovního zařízení, centrálního dispečinku, elektrických centrál a jiných technických zařízení apod.), e) vybavení drobným hmotným majetkem souvisejícím s plněním účelu Výzvy, jehož ocenění je nižší/rovnou 5 tis. Kč.“* Podle bodu 8.1 dotační výzvy pak lze dotaci použít na úhradu nákladů, které prokazatelně vznikly od 1. ledna do 31. prosince 2022.

[34] Konkrétně k důvodům, proč se takto nastavený dotační cíl a obecný rámec nemá vztahovat na žadatele sub (iii), žalovaná uvedla, že tato dotační podmínka má předcházet situaci, kdy by účel dotace byl zmařen případnými spory mezi příjemcem dotace, který užívá sportovní zařízení na základě smlouvy, a vlastníkem zařízení. K výzvě kasačního soudu (viz výše, bod [17] tohoto rozsudku) pak žalovaná dále doplnila, že sportoviště provozovaná na pozemcích vlastněných Českou republikou či územními samosprávnými celky budou dlouhodobě využívána ke sportovním účelům. S ohledem na ně tak nebude docházet k jednáním *„primárně motivovaných ziskem“*. Dle názoru žalované tak při dotaci

pokračování

sportovišť provozovaných na pozemcích vlastněných státem či územně samosprávnými celky tak bude docházet k méně sporům a bude lépe naplňován účel dotace.

[35] Kasační soud nesdílí názor žalované, že s ohledem na sledované cíle je takto stanovená podmínka „*ne přímo adekvátní*“. Jde o podmínku iracionální, která není schopna naplnit deklarovaný cíl.

[36] Za prvé, Nejvyšší správní soud předně nenalezl (ve správním spisu ani ve vyjádření žalované) odpověď, z jakých informací, dat, či poznatků žalovaná dovodila, že se stát nebo územně samosprávné celky v pozici přímého či nepřímého vlastníka pronajímaných sportovišť nemohou jednou v budoucnu rozhodnout využívat dané nemovitosti jiným způsobem. Stejně tak (přinejmenším) sporné je tvrzení, že u veřejnoprávních vlastníků je menší pravděpodobnost zmaření účelu dotace, neboť je menší pravděpodobnost následných sporů.

[37] Za druhé, i kdyby empirickou neprokazatelnost podobných výroků kasační soud přešel, pak nenalezl racionální odpověď, jak by podobné zdůvodnění mohlo vést k vyloučení soukromých subjektů, které mají sportoviště v nájmu od jiných soukromých subjektů (tedy kategorii sub (iii)), nicméně naopak vést k zahrnutí přímých soukromých vlastníků (sub (i)) mezi oprávněné žadatele. Pokud tedy žalovaná vychází z dosti paušalizujícího předpokladu, že „*subjekty soukromého práva*“ jsou „*primárně motivovány ziskem*“ a nikoliv dlouhodobějšího provozování sportovišť, pak by stejná logika měla přinejmenším dopadat na všechny soukromé vlastníky sportovišť. Každý z nich přeci může obratem, na rozdíl od oněch dlouhodobě plánujících, rozumných, spolehlivých a po zisku neprahnoucích vlastníků veřejnoprávních, začít využívat nemovitosti k jinému účelu. Již v této dimenzi tak volba učiněná žalovanou dosahuje prahu svévole: jedná se kritérium s ohledem na jí samotnou definovaný cíl iracionální.

[38] Za třetí, již naprosto neuchopitelné se pak výše uvedené kategorie a spekulace žalované stávají v okamžiku zohlednění typu nákladů, které je možné na základě dotační výzvy proplatit, a za jaké období. Na straně jedné, jak již soud osvětlil výše v bodě [33] tohoto rozsudku, způsobilé náklady dotační výzvy jsou zjevně charakteru nákladů na každodenní provoz sportoviště, nikoliv jakékoliv dlouhodobé investiční náklady. To je logické, neboť deklarovaným cílem dotační výzvy bylo pomoci udržet chod sportovišť i v období razantního růstu nákladů na jejich provoz, nikoliv podporovat dlouhodobý rozvoj skrze větší investice. Na straně druhé, z dotační výzvy lze proplatit pouze náklady, které mohly vzniknout oprávněným subjektům pouze během roku 2022. Dotace s uzávěrkou žádostí dne 31. 8. 2022 bude tedy, také s ohledem na čas nezbytný ke zpracování žádostí, z povahy věci poskytovat především zpětné proplacení již vynaložených nákladů. Jinak řečeno, na základě dané dotační výzvy se měly proplácet primárně prokazatelné minulé náklady na běžný provoz, aby sportoviště pokračovala ve své činnosti rovněž v roce 2023. Konečně součástí sporné dotační podmínky je pak i výslovný požadavek na provozování sportoviště žadatelem alespoň do 31. 12. 2022, tedy po celé období, ke kterému se dotace může vztahovat.

[39] V takovém případě však přestává být naprosto srozumitelné, jak by mohl být účel takto strukturované dotace zmařen možnými hypotetickými budoucími spory

mezi soukromým vlastníkem sportoviště a jeho soukromým nájemcem. Stejně tak není na místě považovat dotaci za marně vynaloženou ani v případě, že by dotací podpořené sportoviště někdy v budoucnu zaniklo. Proto ani z tohoto důvodu nelze považovat argumentaci žalované o hypotetické hrozbě budoucího zániku sportoviště (a z toho se odvíjející teorii o tom, jaký vlastník má tendenci trvání sportoviště upřednostňovat) za jakkoli smysluplnou a dokládající racionalitu sporné podmínky. Nejvyšší správní soud proto dospěl k přesvědčení, že neobstojí tvrzení žalované, která osvětluje důvod sporné dotační podmínky obavou z marného vynaložení dotačních prostředků v případě sporu s nájemcem vedoucím k zániku sportoviště, resp. jeho využívání jiným způsobem.

[40] Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že v posuzovaném případě shledal důvod pro zkoumání napadené podmínky v dotační výzvě. Sporná dotační podmínka neobstála v testu základní racionality, neboť sporná podmínka je pro cíl deklarovaný žalovaným s přihlédnutím k dalším podmínkám v dotační výzvě obsažených prostě iracionální.

[41] Kasační soud rovněž přihlédl k tvrzení stěžovatele, že konstrukce sporné podmínky ve skutečnosti není odrazem žádné srozumitelné politické vůle či vyjádřené preference, která by v zásadě neměla být přezkoumávána soudy. Jestliže důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 57/2022 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2022, uvádí ke kapitole 362 Národní sportovní agentura „*Prostředky jsou určeny na rozvoj sportovišť v návaznosti na významný inflační růst běžných nákladových položek*“ a „*Prostředky budou dále využity na dotace pro malé kluby nebo jednoty s dobrovolníky...*“, nelze v tomto rozpočtovém kroku dle kasačního soudu spatřovat politickou vůli směřující právě k úpravě podmínek podle vlastnické struktury žadatelů o dotaci. Stejně tak ze stěžejního dokumentu pro státní politiku, *Koncepce podpory sportu 2016-2025 – SPORT 2025* (přijata usnesením vlády č. 591/2016 Sb.) není jakkoliv patrna vůle rozlišovat sportovní kluby podle vlastnické struktury; naopak v kapitole 3 *Strategické cíle*, část 3.1 *Oblast 1 - Rozvoj sportu pro všechny* zní strategický cíl č. 1 „*Podporovat rozvoj sportovních klubů, tělovýchovných a tělocvičných jednot*“, aniž by z doprovodného komentáře plynula jakákoli jejich diferenciace. Stejně tak např. v kapitole 3.5 *Oblast 5 - Obnova a budování sportovních zařízení* se ke strategickému cíli 1 *Obnovovat a rozvíjet sportovní zařízení SK/TJ* uvádí „*S úsilím řádného hospodáře je nutné při plánování výstavby sportovních zařízení nejprve rekonstruovat vybudované s ohledem na dlouhodobé budoucí užívání. Nedostatek dotací přináší velmi levná řešení, která často znamenají mnoho provozních problémů a nejsou skutečnou modernizací areálů ani přizpůsobením současným podmínkám pro sport.* Jeví se tak na místě přisvědčit stěžovateli, že z relevantních politických dokumentů nelze podklady pro takovou podmínku vyčíst.

[42] Nejvyšší správní soud uzavírá, že chápe tíži a komplexitu rozhodování ohledně (re)distribuce omezených veřejných prostředků. Vždy bude zapotřebí někde vytyčit hranici, která bude nutně znamenat, že jeden žadatel bude uspokojen, zatímco jiný nebude. Nicméně možná právě s ohledem na skutečnost, že zdroje budou vždy omezené, zatímco poptávka po nich spíše ne, stejně jako na skutečnost, že finanční prostředky na dotace uvolňované se nerodí z vrchnostenské milosti a dobrodiní státu, ale jsou výstupem všeobecného zdanění, a konečně že objemy prostředků skrze dotační programy poskytované již dávno nejsou zanedbatelnými částkami nahodilé dobročinnosti, ale tvoří stále větší podíl národního hospodářství, není v demokratickém právním státě přípustná svévolná iracionalita

pokračování

při nakládání s těmito prostředky; takový postup je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil jako důvodnou. Proto výrokem I. zrušil napadený rozsudek. Jelikož by městský soud, vázán názorem Nejvyššího správního soudu, pouze mohl žalobě proti rozhodnutí žalované vyhovět a vrátit věc žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud výrokem II. současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s].

[44] V dalším řízení je žalovaná vázána právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. To v konkrétním případě znamená, že žalovaná v dalším řízení o žádosti stěžovatele o dotaci ke sporné podmínce bodu 6.2. písm. b) dotační výzvy nepřihlédne. V souladu s principem incidenční retrospektivity soudního rozhodování se tak stane výlučně v projednávané věci stěžovatele, případně rovněž v dalších řízeních, které by se týkaly stejné sporné podmínky dotační výzvy, a v okamžiku vydání tohoto rozhodnutí ještě nebyly pravomocně skončeny.

[45] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaná v řízení úspěch neměla, a proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti (výrok III.)

[46] Stěžovatel měl ve věci plný úspěch. Náklady řízení spočívají v první řadě v náhradě zaplacených soudních poplatků ve výši 3 000 Kč v řízení o žalobě a 5 000 Kč v řízení o kasační stížnosti. V řízení byl stěžovatel zastoupen advokátem. Ten v řízení před krajským soudem učinil celkem čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, v sepsání žaloby, replice na vyjádření žalovaného a účasti na jednání. V řízení před Nejvyšším správním soudem učinil jeden úkon právní služby spočívající v podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Doplnění kasační stížnosti, byť obsáhlé, nepovažuje kasační soud za účelně vynaložený náklad, neboť podstata kasačních námitek byla zjevná již z prvotního podání. Za celkem pět úkonů náleží odměna 5 x 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částka ve výši 5 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna za zastupování v řízení činí 17 000 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 3 570 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty (21 % z 17 000 Kč) na výslednou částku 20 570 Kč. Celková výše nákladů řízení včetně soudních poplatků tak představuje částku 28 570 Kč.

[47] Žalovaná je proto povinna zaplatit stěžovateli na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 28 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatele Mgr. Ondřeje Hály (výrok IV.)

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

V Brně dne 21. května 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu