



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **město Šternberk**, sídlem Horní náměstí 78/16, Šternberk, zastoupeného Mgr. Antonínem Hajduškem, LL.M., advokátem, sídlem Plzeňská 3350/18, Praha 5, proti žalované: **Národní sportovní agentura**, sídlem Českomoravská 2420/15, Praha 9, proti rozhodnutí žalované ze dne 8. 3. 2022, č. j. NSA-VY21-00015/2021/VY21/7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2023, č. j. 15 A 38/2022-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalované **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví podle § 14j odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, zastavila řízení o žádosti žalobce o poskytnutí dotace přijaté dne 29. 11. 2021 za základě Výzvy 14/2020, č. j. NSA-0009/2020/D/3 (dále jen „výzva 14/2020“). Žádost trpěla vadou, kterou nelze dle čl. 17 bod 17.1. a bod 17.5. výzvy 14/2020 dodatečně odstranit v souladu s § 14k odst. 1 rozpočtových pravidel. Žalovaná tuto vadu žádosti spatřovala v tom, že dle standardů a parametrů uvedených v příloze 29. 3. výzvy 14/2020 měla být hloubka bazénu, na nějž byla dotace žádána, stanovena v rozmezí 1,2 – 1,6

m s minimální průměrnou hloubkou 1,35 m. Projektová dokumentace předložená žalobcem však stanovila hloubku bazénu v rozmezí 1,4 – 1,8 m.

[2] Rozhodnutí žalované napadl žalobce správní žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Městský soud dal žalobci za pravdu v tom, že žalovaná v napadeném rozhodnutí jen konstatovala neodstranitelnost vady, aniž by blíže rozvedla, v jakých konkrétních právních a skutkových okolnostech má neodstranitelnost vady spočívat. Městský soud však měl za to, že s ohledem na jednoznačnost popsané vady je možné se snadno dobrat důvodu, který vylučuje její odstranitelnost. Na vadu je totiž nutné nahlížet v kontextu splnění všech podmínek vyplývajících z výzvy 14/2020. Žalovaná přitom za neodstranitelnou vadu podání považuje dle bodu 17.2. písm. d) výzvy 14/2020 skutečnost, že žadatel ke dni podání žádosti nedisponoval mimo jiné pravomocným stavebním povolením. Dle městského soudu by tak žalobce i v případě přepracování projektové dokumentace již nemohl zhojit implicitní vadu žádosti, že ke dni zahájení řízení o žádosti neexistovalo stavební povolení či jiný akt umožňující realizovat záměr. Žalobci podle městského soudu nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že jím připravený projekt vyhoví podmínkám uvedeným ve výzvě 14/2020. Odpověď zaměstnance žalovaného neobsahuje žádné konkrétní ujištění, že žalobce uspěje s projektem, který stanoví hloubkové rozměry bazénu mimo vymezený limit 1,2 – 1,6 m. Pouze byl ujištěn, že průměrná hloubka bazénu může být vyšší než uvedený minimální průměr 1,35 m.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[3] **Žalobce** (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítá, že případný nedostatek v projektové dokumentaci není neodstranitelnou vadou, a už vůbec ne z důvodu neexistence stavebního povolení či jiného aktu umožňujícího realizaci ke dni zahájení řízení o žádosti. Žalobce předložil jako součást žádosti také stavební povolení k realizaci akce. Pokud by byl stěžovatel vyzván k úpravě projektové dokumentace, požádal by současně stavební úřad o změnu stavby před dokončením dle § 118 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Případná změna projektové dokumentace by se tak splnění podmínky existence stavebního povolení nedotkla. Jde totiž o změnu, kterou stavebník provádí na povolené stavbě, kterou právě realizuje. Administrativní náročnost tohoto postupu je navíc dána povahou a rozsahem změn. Schválení menších změn lze odsunout až do fáze kolaudace, stěžovatel má za to, že snížení hloubky bazénu je přitom právě touto menší změnou. Změna projektové dokumentace tak není vadou ze své povahy neodstranitelnou, proto nedošlo k naplnění kumulativních podmínek pro zastavení řízení dle § 14j odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel. Žalovaná ve svém rozhodnutí pouze konstatovala, že žádost stěžovatele obsahuje neodstranitelnou vadu, neuvedla právní ani skutkové důvody, proč vadu považuje za neodstranitelnou, její rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Dle stěžovatele představuje parametr hloubky bazénu kritérium přijatelnosti dle čl. 15.3 bod 3 výzvy 14/2020.

[4] Dále stěžovatel odkazuje na vyjádření zaměstnance žalované, ze kterého vyplývá, že parametr hloubky bazénu byl vymezen jako minimální, hlubší bazén proto bez problémů splňuje podmínky závazného standardu. Odpověď zaměstnance přitom nenabízí takový

pokračování

výklad, jaký předestřel městský soud. Naopak, tato odpověď zcela jednoznačně zakládá legitimní očekávání stěžovatele, že jím připravovaná projektová dokumentace je v souladu s podmínkami standardů a parametrů uvedených v příloze výzvy 14/2020. Žalovaná nejprve svým zaměstnancem ujistila stěžovatele o správnosti jeho postupu, následně však požadavek standardů interpretovala zcela odlišně. Takový postup je v rozporu se zásadami dobré správy, zejména se zásadou předvídatelnosti. V případě stěžovatele jsou splněny podmínky pro to, aby se stěžovatel mohl dovolat legitimního očekávání, formulovaného v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Postup podle ujištění žalované totiž nepředstavuje „zjevné porušení platné právní úpravy“.

[5] **Žalovaná** se ztotožnila se závěry městského soudu. Napadené rozhodnutí ob stojí z pohledu přezkoumatelnosti. Žádost stěžovatele nerespektovala mezní hloubkové parametry plaveckého bazénu. Trpěla tak vadou, kterou nebylo možno odstranit, jelikož již nebylo možné ke dni podání žádosti doložit stavební povolení na záměr, který by parametry respektoval. Stěžovatel nemohl legitimně očekávat, že žalovaná bude vykládat závazné standardy a parametry v rozporu se základní logikou a smyslem. Výzva 14/2020 vyžaduje, aby žadatel ke dni podání žádosti doložil veřejnoprávní oprávnění k realizaci záměru z toho důvodu, aby byl v celém procesu eliminován jakýkoliv prvek nejistoty a nemohlo dojít k ohrožení nebo zmaření účelu dotace. Změna stavby před dokončením podléhá povolení stavebního úřadu, nelze předpokládat, že úřad žádosti v celém rozsahu vyhoví. Případná změna stavby před dokončením platí vždy *pro futuro*, změna stavebního povolení tak nikdy nenabude právní moci zpětně ke dni podání žádosti o poskytnutí dotace. Žadatel tedy nemůže po podání žádosti dodatečně měnit projektovou dokumentaci. Pokud jeho žádost nespĺňuje závazné standardy a parametry stanovené výzvou 14/2020, jedná se o neodstranitelnou vadu žádosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[7] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

III.A) Neodstranitelnost vady žádosti o přidělení dotace

[8] Stěžovatel podal žádost o přidělení dotace v rámci výzvy 14/2020. Tato žádost obsahovala větší množství nedostatků, proto byl stěžovatel dne 26. 1. 2022 vyzván k odstranění vad žádosti. Stěžovatel žádost doplnil, žalovaná však po doplnění žádosti řízení o žádosti zastavila s odůvodněním, že hloubka zamýšleného bazénu přesahuje závazný ukazatel pro hloubku bazénu. Příloha 29.3. výzvy 14/2020 stanovuje závazný ukazatel pro hloubku bazénu [„Hloubka bazénu 1,2 – 1,6 m (minimální průměr 1,35 m)“], přičemž hloubka bazénu plánovaného stěžovatelem měla dle projektové dokumentace činit 1,4 – 1,8 m.

[9] Podle § 14k odst. 1 rozpočtových pravidel *trpí-li žádost o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vadami, vyzve poskytovatel v případě, že to výslovně uvedl ve výzvě podle § 14j, žadatele o dotaci k odstranění vad; k tomu mu poskytne přiměřenou lhůtu.* Podle § 14j odst. 4 písm. c) *poskytovatel usnesením řízení zastaví v případě, že žádost trpí vadami a výzva k podání žádosti nepřipouští možnost jejich odstranění podle § 14k odst. 1.* Čl. 15.3. bod 3 výzvy 14/2020 řadí mezi formální náležitosti a kritéria přijatelnosti žádosti také skutečnost, zda je investiční záměr v souladu s podmínkami výzvy 14/2020. Podle čl. 17.2. písm. d) výzvy 14/2020 se za neodstranitelnou vadu žádosti považuje situace, kdy *žadatel ke dni podání žádosti nedisponoval pravomocným stavebním povolením na stavební část akce, nebo právem stavět na základě jiného dokumentu pro konkrétní druh povoloovacího řízení, nebo smlouvou se zhotovitelem díla splňující podmínky bodu 10.3. Výzvy.*

[10] Stěžovatel v žalobě namítal, že rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, protože žalovaná žádným způsobem neodůvodnila svůj závěr ohledně neodstranitelnosti vady žádosti o poskytnutí dotace. Městský soud dal stěžovateli za pravdu v tom, že v rozhodnutí žalovaná pouze konstatovala neodstranitelnost vady, aniž by uvedla skutkové či právní skutečnosti, v nichž neodstranitelnost vady spočívá. I přesto však městský soud konstatoval, že rozhodnutí žalované není nepřezkoumatelné, jelikož se lze snadno dobrat důvodu, který vylučuje odstranitelnost vady stěžovatelovy žádosti.

[11] Tomto závěru v kasační stížnosti oponoval stěžovatel odkazem na možnost změny stavby před jejím dokončením podle § 118 odst. 3 stavebního zákona. Dále opět poukazoval také na namítanou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované.

[12] Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil se závěrem městského soudu stran přezkoumatelnosti rozhodnutí žalované. Žalovaná ve svém rozhodnutí vadu žádosti stěžovatele popsala jako rozpor mezi maximální možnou hloubkou dle standardů a parametrů stanovených v příloze výzvy 14/2020 a plánovanou hloubkou bazénu stěžovatele dle projektové dokumentace. Rozpočtová pravidla zadavateli umožňují, aby ve výzvě k podání žádostí o dotaci stanovil pravidla, kterými se bude řízení o udělení dotace řídit. Žalovaná v souladu s tímto pravidlem v čl. 17.2 výzvy 14/2020 určila, jaké vady bude považovat za neodstranitelné. Jednou z těchto vad je skutečnost, že žadatel o dotaci nedisponoval ke dni podání žádosti veřejnoprávním oprávněním k realizaci záměru. Pokud stěžovatel k žádosti přiložil projektovou dokumentaci, která nesplňovala závazné parametry; i přiložené stavební povolení se vztahovalo k záměru, který nesplňoval podmínky výzvy 14/2020. Pokud by stěžovatel projektovou dokumentaci po podání žádosti změnil, musel by, s ohledem na zásadní povahu údaje o hloubce bazénu, žádat o změnu stavebního povolení. Teoreticky tak sice mohlo být *ex post* přiloženo stavební povolení, které bude povolovat stavbu v souladu s parametry výzvy 14/2020, podmínku přiložení stavebního povolení ke dni podání žádosti by však již nebylo možno zpětně splnit. Z těchto důvodů považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem vadu žádosti stěžovatele za neodstranitelnou. I přesto, že žalovaná tyto důvody ve svém rozhodnutí přímo neuvedla, je dostatečně zřejmé, proč je nutné považovat nesoulad záměru s parametry výzvy 14/2020 za neodstranitelnou vadu. Městskému soudu za této situace nelze vytýkat, že nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí žalované pro nepřezkoumatelnost.

[13] Účelem požadavku na doložení veřejnoprávního oprávnění ke dni podání žádosti je eliminace případného rizika následného nepovolení záměru po přiznání dotace, čímž by mohl být ohrožen či zmařen účel dotace. Je tak logické, že žalovaná nedodržení tohoto

pokračování

požadavku předem označila za neodstranitelnou vadu a jeho případné nedodržení spojila s možností zastavení řízení o žádosti. Argumentace stěžovatele možností změny stavby před dokončením podle § 118 odst. 3 stavebního zákona není důvodná, protože možnost povolení změny stavby před dokončením nevede k eliminaci výše zmíněného rizika. O změně stavby před dokončením opětovně rozhoduje stavební úřad, nelze s jistotou předpokládat, že takovou změnu schválí. Žalovaná by tak byla v nejistotě, zda záměr bude možné realizovat v podobě, která odpovídá parametrům uvedeným ve výzvě 14/2020. I když je dotace podle čl. 9.3. výzvy 14/2020 poskytována *ex post*, nutnost následného povolení změn dotovaných záměrů je způsobilá ohrozit účelné využití dotačních prostředků. Účinky případné změny stavby před dokončením navíc nastávají *ex nunc*, stěžovatel tak ani tímto způsobem nemůže zhojit vadu žádosti ke dni jejího podání. Možnost změny stavby před dokončením tak nemá vliv na neodstranitelnou povahu vady stěžovatelovy žádosti.

III.B) Legitimní očekávání stěžovatele

[14] Stěžovatel namítá, že byl ze strany žalované ujištěn o tom, že hloubka zamýšleného bazénu dle předložené projektové dokumentace je v souladu se standardy a parametry uvedenými v příloze výzvy 14/2020. Požadavek na hloubku bazénu byl ve výzvě 14/2020 stanoven takto: „*Hloubka 1,2 - 1,6 m (minimální průměr hloubky 1,35 m)*“. V průběhu odstraňování vad žádosti stěžovatel položil žalované otázku: „*Je uvažován hlubší bazén, musí být přesně dodržena hloubka bazénu 1,2 – 1,6 m?*“ Na tuto otázku žalovaná odpověděla: „*Tento požadavek je minimální, tzn. hlubší bazén bez problémů splňuje požadavek závazného standardu tzn. minimální průměr hloubky bazénu 1,35 m.*“

[15] Předpokladem možnosti dovolávat se legitimního očekávání je, že správní orgán poskytl dotčené osobě konkrétní ujištění, která mohou u toho, komu jsou určena, legitimní očekávání vzbudit, a že jsou tato ujištění v souladu s použitelnými normami (srov. např. rozsudek SDEU dne 9. listopadu 2000, *Komise v. V Hamptaux*, C-207/99 P, Recueil, s. I-9485, bod 47). Rovněž četná judikatura Nejvyššího správního soudu k problematice legitimního očekávání na jedné straně uznává možnost jeho vzniku mimo jiné na základě konkrétního závazného příslibu učiněného správním orgánem (např. rozsudek ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu i Soudního dvora EU), na druhé straně dovozuje jako podmínku vzniku legitimního očekávání zákonnost postupu správních orgánů (např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, *L'Oreal*, č. 1915/2009 Sb. NSS).

[16] V projednávaném případě pak není naplněna již první podmínka vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání, protože odpověď žalované nelze považovat za dostatečně jednoznačné ujištění o tom, že stěžovatelem zamýšlená podoba bazénu splňuje parametry výzvy 14/2020.

[17] Stěžovatelův dotaz lze vyložit dvěma způsoby. Zaprvé jej lze chápat tak, že stěžovatel zamýšlí vystavět bazén, který bude (přínejmenším v některých místech) hlubší než maximální možná hloubka bazénu 1,6 m. Tak zjevně svůj dotaz mínil stěžovatel, neboť věděl, že projektovaná hloubka bazénu činí v nejhlubším místě 1,8 m. Dotaz lze ovšem interpretovat také tak, že stěžovatel zamýšlí vystavět celkově hlubší bazén než právě v rozpětí hloubky od 1,2 do 1,6 m, aniž by však překročil maximální hloubku bazénu 1,6 m (např. bazén o hloubce od 1,5 do 1,6 m). Tak stěžovatelův dotaz zřejmě pochopila žalovaná. Poskytnutá odpověď totiž neobsahuje potvrzení souladu bazénu hlubšího než 1,6 m

s prvním ze závazných parametrů (rozpětí hloubky 1,2 až 1,6 m). Ostatně, rozpor projektované podoby bazénu s tímto parametrem výzvy 14/2020 je zcela evidentní. Z ničeho přitom neplyne, že by šlo o parametr orientační, minimální či dokonce nezávazný.

[18] Stěžovatel se tak při znalosti projektované podoby bazénu dotazoval na to, zda „nevadí“, když jím zamýšlený bazén nebude splňovat maximální možnou hloubku. Stanovené parametry však byly závazné. Není proto přijatelné, aby byl stěžovatel uspokojen jinou, než zcela jednoznačnou odpovědí stěžovatele, že to je možné. Stěžovatel však žádné konkrétní ujištění ohledně bazénu s hloubkou přesahující 1,6 m nedostal, byl ujištěn „pouze“ v tom, že druhý ze závazných parametrů průměrné hloubky bazénu je minimální a hlubší bazén mu tak vyhoví. Ostatně, stěžovateli nic nebránilo v tom, aby ve svém dotazu výslovně uvedl, že hloubka jím zamýšleného bazénu je 1,4 – 1,8 m, a tím odstranil jakékoliv možné pochybnosti o obsahu dotazu. Odpověď žalované proto nelze považovat za dostatečně jednoznačné a konkrétní ujištění, které by bylo způsobilé vytvořit legitimní očekávání stěžovatele, že bazén podle jím předložené projektové dokumentace splňuje závazný parametr hloubky dle standardů a parametrů uvedených v příloze výzvy 14/2020. Ostatně i kdyby tomu tak bylo, zjevně by s ohledem na jednoznačnost údajů stanovených v příloze výzvy 14/2020 nebyla splněna druhá z výše citovaných podmínek pro vznik legitimního očekávání, totiž soulad poskytnutého ujištění s použitelnými normami. I podle judikatury Nejvyššího správního soudu je legitimní očekávání limitováno mj. zákonností „přislíbeného“ postupu či výsledku (vedle výše citovaného usnesení rozšířeného senátu ve věci *L'Oreal* též např. rozsudek ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, bod 26). Městský soud tak posoudil i tuto otázku správně.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalované žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se jí tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 23. května 2024

JUDr. Ing. Filip Dienstbier Ph.D.
předseda senátu