



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Development Alliance, z.s.**, Pellicova 1, Brno, zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Černým, Údolní 33, Brno, proti žalované: **Česká rozvojová agentura**, Nerudova 3, Praha 1, zastoupena advokátem Mgr. et Mgr. Pavlem Pytlíkem, Opletalova 4, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Mendelova univerzita v Brně**, Zemědělská 1, Brno, proti rozhodnutím žalované ze dne 20. 7. 2020, čj. 281712/2020-ČRA, a ze dne 26. 1. 2021, čj. 280135/2021-ČRA, v řízení o kasační stížnosti žalované proti výrokům II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2023, čj. 14 A 69/2021-98,

t a k t o :

Výroky II a III rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2023, čj. 14 A 69/2021-98, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Žalovaná uveřejnila výzvu podle § 14 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), s názvem „*Udržitelným zemědělstvím ke zvýšení životní úrovně drobných farmářů (Zambie)*“. Na základě této výzvy podali žalobce a osoba zúčastněná na řízení (Mendelova univerzita) žádosti o poskytnutí dotace na rok 2020.

[2] Dne 20. 7. 2020 vydala žalovaná rozhodnutí o poskytnutí dotace Mendelově univerzitě. Žádost žalobce žalovaná zamítla, a to rozhodnutím ze dne 14. 7. 2020. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce žalobu, které městský soud vyhověl a rozsudkem ze dne 17. 12. 2020, čj. 10 A 107/2020-98, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud shledal rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[3] Dne 26. 1. 2021 vydala žalovaná rozhodnutí, kterým opět zamítla žádost žalobce o poskytnutí dotace. Proti tomuto rozhodnutí žalobce znovu brojil žalobou, které městský soud shora označeným rozsudkem vyhověl, výrokem II zrušil rozhodnutí žalované a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Ve výroku III napadeného rozsudku městský soud uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení. Podle městského soudu je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaná neuvedla dostatečně konkrétní úvahy, na jejichž základě dospěla k dílčímu i celkovému hodnocení žalobcova projektu. Žalovaná dále dostatečně neporovnála žádost (projekt) žalobce s žádostí Mendelovy univerzity. U všech hledisek hodnocení sice uvedla počet bodů obdržných Mendelovou univerzitou, avšak pro řádné hodnocení bylo třeba posoudit také detaily dílčích kritérií, které až v součtu představovaly výsledné hodnocení daného hlediska. Žalovaná tedy měla porovnat obě žádosti na úrovni jednotlivých kritérií, jejich bodové ohodnocení odůvodnit a odkázat na konkrétní relevantní obsah obou žádostí. Podle městského soudu je rozhodnutí žalované rovněž nezákonné, neboť žalovaná hodnotila v rozporu s dotační výzvou také zkušenosti žalobce (v rámci hlediska relevance, kritéria koordinace, koherence a komplementarity s jinými rozvojovými intervencemi v partnerské zemi). Takový postup je v rozporu s pravidly hodnocení, která žalovaná sama stanovila v dotační výzvě.

2. Kasační řízení

2.1 Kasační stížnost

[4] Žalovaná (stěžovatelka) napadla výroky II a III rozsudku městského soudu kasační stížností. Namítá nesprávné posouzení městského soudu, neboť ten klade na odůvodnění o neposkytnutí dotace příliš vysoké nároky a vyžaduje v něm náležitosti, které právní předpisy ani judikatura NSS nestanoví.

[5] Městský soud již ve svém prvním rozsudku odkazoval na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, jeho závěry se však neřídil. Městský soud se totiž neomezuje na přezkum řádného procesu, ale zabývá se důvody neposkytnutí dotace, které podrobně rozebírá a sám hodnotí. Stěžovatelka dostala požadavkům městského soudu vysloveným v prvním rozsudku. V rozhodnutí je u každého hodnotícího kritéria i subkritéria uvedeno, jak jej stěžovatelka posoudila, jaké úvahy vedla a kolik bodů žalobce obdržel. Nad rámec nezbytného je uveden také údaj, kolik bodů získala úspěšná žádost o dotaci. Rozhodnutí je pro přehlednost strukturováno podle jednotlivých hodnotících kritérií uvedených ve výzvě. Stěžovatelka řádně zhodnotila skutková zjištění.

[6] Městský soud stěžovatelce opakovaně vytýká, že neprovedla dostatečné porovnání žádosti o dotaci předložené žalobcem s vítěznou žádostí. Takovou povinnost však stěžovatelce žádný právní předpis neukládá a ani to není fakticky proveditelné. Ačkoliv projekty mají směřovat ke stejnému výsledku, neřeší stejné věci, neboť cesty k dosažení výsledku se různí. Porovnání projektů je téměř nemožné, protože mají desítky stran. Stěžovatelka ve výzvě neuváděla, že bude jednotlivé žádosti porovnávat mezi sebou. Naopak splnila svou povinnost, neboť v rozhodnutí uvedla jednotlivá hodnotící kritéria a u každého z nich podrobně odůvodnila přidělený počet bodů. Úvahy městského soudu mohou *ad absurdum* vést k závěru, že rozhodnutí stěžovatelky je nezákonné/nepřezkoumatelné,

pokračování

jestliže porovnává jednotlivé žádosti, ačkoliv to ve výzvě k podání žádostí o dotaci neuvedla. Žadatelé nemohli očekávat, že stěžovatelka bude žádosti porovnávat.

[7] Podle § 14i rozpočtových pravidel je řízení o dotaci vedeno pouze s jedním účastníkem. Hodnocení se tak logicky vztahuje pouze k němu. Není-li povinnost vést o dotacích společné řízení, nemůže být ani povinnost vzájemně porovnávat jednotlivé žádosti (§ 14q odst. 1 rozpočtových pravidel).

[8] Městský soud překročil meze soudního přezkumu, neboť se zabývá především hodnocením žádosti o dotaci a důvody jejího neposkytnutí. Naopak se městský soud vůbec nevěnuje tomu, zda stěžovatelka postupovala v souladu s výzvou a právními předpisy, zda byl proces v pořádku a stěžovatelka postupovala transparentně.

[9] Stěžovatelka postupovala v souladu s výzvou k podání žádosti o poskytnutí dotace. Způsob hodnocení je stanoven v čl. X výzvy a v čl. IX je uvedeno, že k hodnocení výzvy bude ustanovena hodnotící komise. Členy komise byli jmenováni odborníci v oblasti oboru realizace řešeného projektu. Hodnocení probíhalo v souladu s interními předpisy stěžovatelky (metodikou poskytování dotací pro nestátní neziskové organizace a další oprávněné subjekty) a s jednacím řádem komise. Tyto dokumenty navrhla stěžovatelka k důkazu. Komise se shodla na přidělení dotace jinému subjektu než žalobci a její závěry se promítly do napadeného rozhodnutí. Bylo by netransparentní, jestliže by stěžovatelka měnila závěry komise, popř. do nich zasahovala.

[10] Stěžovatelka si je vědoma irelevance předestřené argumentace, přesto sděluje, že požadavky městského soudu mohou vést k nepřiměřené administrativní zátěži a ztrátě efektivit poskytování dotací. Soudní rozhodnutí nemá být odštěpeno od reality, ale musí vzít v potaz existující stav, tedy že stěžovatelka má jen 20 zaměstnanců a vedle poskytování dotací plní řadu dalších úkolů. Účelem rozhodnutí je, aby se žadatel dozvěděl, že dotaci neobdržel a jaké důvody k tomu vedly. To napadené rozhodnutí stěžovatelky splňuje.

[11] Stěžovatelka se dále vyjadřuje také k výtkám městského soudu ohledně jednotlivých hodnotících kritérií, přestože to přesahuje míru, v jaké by měl soud rozhodnutí přezkoumávat.

[12] U hodnocení projektu z *hlediska relevance* je zřejmé, že uvádí-li žadatel nepravdivou informaci o svém exkluzivním zapojení a je mu ubrán jen jeden bod z hodnocení, je to právě z tohoto důvodu. Stěžovatelka odmítá, že by hodnotila zkušenosti žalobce; pouze na závěr hodnocení sdělila: „Žadatel navíc dle doložených dokumentů vznikl až koncem r. 2019 – předkládané zkušenosti tedy nejsou ve vazbě na žadatele o dotaci jako subjekt.“ Největší část hodnocení v napadeném rozhodnutí v tomto kritériu je věnována subkritériu koordinace, koherence a komplementarita s jinými rozvojovými intervencemi v partnerské zemi.

[13] Stěžovatelka podrobně zhodnotila také *hledisko efektivnosti dopadů*. U zlepšení stavu krajiny a zvýšení komunikace se sousedy stěžovatelka konstatovala, že se jedná o „*nerealistické indikátory bez adekvátního zdroje ověření*“. Tvrzení, že tyto indikátory nejsou SMART, je v odborných kruzích srozumitelné. Stěžovatelka tento pojem nebyla povinna blíže vykládat. Stejně tak, je-li uvedeno, že se nejedná o výsledky, ale popis aktivit,

nepotřebuje takové konstatování další výklad. Bližší zdůvodnění není třeba ani u toho, že je nutné vyškolit všechny členy rad a vyškolení toliko 75 % nepostačuje. Úkolem městského soudu není stanovit, kolik procent vyškolených je dostačující. Není pravda, že stěžovatelka neuvedla bodování v jednotlivých kritériích. Městský soud nahrazuje správní uvážení stěžovatelky a v důsledku se neřídí svým prvním rozsudkem.

[14] U *hlediska efektivity* stěžovatelka trvá na tom, že udělení nula bodů u spoluúčasti žalobce je správné, neboť jeho tvrzená spoluúčast je zanedbatelná. Městský soud dále vyčítá, že nebyly uvedeny konkrétní položky rozpočtu, které jsou zdvojeny. Přitom v hodnocení je uvedeno, že se to týká expertů, kteří jsou uvedeni jak v subdodávkách, tak v osobních nákladech. Takové vysvětlení musí být žalobci zřejmé. V bodě 56 napadeného rozsudku městský soud zpochybňuje, proč stěžovatelka považovala za důležitou kapitolu 6 rozpočtu (přímá podpora cílovým skupinám). Právě to je příkladem, že městský soud provádí samostatné hodnocení, ačkoliv v dané oblasti není odborníkem. Všechny subjekty rozvojové spolupráce vědí, že přímá podpora cílovým skupinám je vždy posuzována jako důležitý faktor.

[15] U hodnocení projektu z *hlediska udržitelnosti* stěžovatelka jasně uvedla, že žalobce popsal aktivity po dobu implementace a současnou situaci v Zambii, nikoliv udržitelnost po skončení. Takové vyjádření je určité a je zřejmý jeho význam. Udržitelnost a strategie po odchodu se týkají až období po skončení projektu. Žalobce se nevěnoval podstatě problému, a proto neobdržel plný počet bodů. Požadavky městského soudu na další odůvodnění jsou nepřiměřené.

[16] Stěžovatelka provedla přezkoumatelné hodnocení žádosti žalobce o dotaci. Ostatně i skutečnost, že dotace na rok 2020 již nemůže být poskytnuta, je dostatečně relevantní. Rozhodnutí o neposkytnutí dotace bylo možné odůvodnit jen touto skutečností, protože se jedná o jednoznačný a objektivní důvod.

[17] Stěžovatelka dále namítá vady podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[18] Městský soud uvádí v bodě 64 napadeného rozsudku, že rozhodnutí stěžovatelky je nepřezkoumatelné z důvodů popsaných v bodech 47 a 48 rozsudku. Tam ale žádná taková vada zmíněna není. Městský soud dále v bodě 64 napadeného rozsudku odkazuje na výklad podaný v bodech 52, 54 až 61, 63 a 64. V bodě 63 je jen stručné konstatování, žádný důvod. V bodě 61 městský soud uvádí, že odůvodnění považuje za dostatečné. Není zřejmé, proč městský soud argumentuje nepřezkoumatelností i tam, kde rozhodnutí stěžovatelky zároveň akceptuje.

[19] Podle stěžovatelky je bod 65 napadeného rozsudku nesrozumitelný. Městský soud vytýká stěžovateli, že hodnotila zkušenosti žalobce, a pro vysvětlení odkazuje na bod 53 napadeného rozsudku. Ten se však týká efektivnosti a porovnání s jinou žádostí o dotaci. Stěžovatelka nehodnotila zkušenosti žalobce, pouze konstatovala fakt. Posouzení v bodě 64 napadeného rozsudku vyvolává pochybnosti, zda městský soud pouze nedůvodně nepřebírá tvrzení žalobce.

[20] Stěžovatelka namítá také pochybení městského soudu, který opomenul

pokračování

stěžovatelčiny návrhy důkazů. Stěžovatelka ve vyjádření k žalobě navrhovala k důkazu metodiku poskytování dotací pro nestátní neziskové organizace a další oprávněné subjekty, výsledky B. Ž. a P. M., případně výsledky zbývajících členů hodnotící komise. Městský soud vůbec nezmiňuje, zda je uvážil, ani důvody, proč je neprovedl.

[21] Podle stěžovatelky se městský soud vůbec nezabýval procesem, ale jeho odůvodnění stojí na věcném hodnocení žádosti o dotaci (stěžovatelce vytýká konkrétní věcné chyby). Městský soud přitom nemá dostatečné odborné zázemí na odborné posouzení žádosti o dotaci týkající se Zambie. Městský soud se měl zabývat tím, zda byla dodržena dotační výzva, zda bylo postupováno v souladu s vnitřními předpisy stěžovatelky, zda v jejím postupu nebyly skutečnosti zpochybňující transparentnost či rovný přístup k žadatelům. Celý proces proběhl v pořádku. Stěžovatelka připomíná, že na dotaci není právní nárok a dotace na projekt v roce 2020 již byla vyčerpána. Výsledek řízení tedy nijak nezmění práva a povinnosti subjektů.

[22] Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

2.2 Vyjádření žalobce

[23] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s posouzením městského soudu. Městský soud ani žalobce nepožadují detailní a vyčerpávající srovnání každého aspektu žádosti, nýbrž přezkoumatelné odůvodnění, ze kterého bude plynout, jak stěžovatelka postupovala a jakými úvahami se řídila. V opačném případě zůstává žadatel v nejistotě i s ohledem na účast v dalších řízeních o žádosti o dotaci. Stěžovatelka sama uvádí, že projekty směřují ke stejnému výsledku a cesty se mohou různit. Proto je při hodnocení žádostí třeba srovnat řešení navržené odmítnutým a vítězným projektem a odůvodnit, proč je jedno řešení lepší než druhé. Argument stěžovatelky, že hodnocení žádosti o dotaci se může vztahovat jen k účastníkovi řízení, dává smysl, jestliže na dotaci může dosáhnout libovolný počet subjektů, nikoliv však u dotace, kterou může získat pouze jeden subjekt. Přehlednost a struktura rozhodnutí stěžovatelky nemůže svědčit o jeho přezkoumatelnosti. Žadatelům na újmu nemůže být ani nedostatečné personální a technické zabezpečení správních orgánů. Nejsou-li v rozhodnutí přezkoumatelně popsány úvahy hodnotící komise, pak je irelevantní argument shodou odborníků na dané téma. Žalobce ani městský soud nepožadují, aby stěžovatelka zasahovala do rozhodnutí hodnotící komise.

[24] Žalobce se domnívá, že mu měl být uložen plný počet bodů u *hlediska relevance*. Žalobce si nebyl vědom, že uvádí nepravdivou informaci o svém exkluzivním napojení na komunikační a informační platformu stakeholderů v oblasti mléčné produkce. Účast na platformě však nebyla vyžadována, a proto neměla být tato skutečnost přičítána žalobci k tíži. K hodnocení projektu z *hlediska efektivnosti a dopadů* žalobce sdělil, že stěžovatelka nezdůvodnila svůj závěr o nerealistických indikátorech bez adekvátního zdroje ověření. Jestliže podle stěžovatelky nejsou indikátory SMART, je nutné tuto úvahu rozvést. Městský soud nepožaduje proškolení všech členů rad, pouze stěžovatelce vytkl, že nevysvětlila, proč je proškolení minimálně 75 % členů rad nedostatečné. Z hodnocení stěžovatelky nelze seznat, za co konkrétně odečítá body. Stejně tak chybí jakékoliv porovnání žalobcovy a vítězné žádosti. U *hlediska efektivity* městský soud postupoval v souladu se svým prvním

rozsudkem a pouze opětovně odkazuje na nutnost přezkoumatelného rozhodnutí stěžovatelky. To musí být učiněno i ve vztahu k finanční účasti žalobce na realizaci projektu. Jestliže stěžovatelka některé kapitoly hodnotila jako důležitější, měla to stanovit již v hodnotících kritériích. Ani hodnocení projektu z *hlediska udržitelnosti* není dostatečně odůvodněné. Nepostačí pouhé konstatování závěrů, že vítěz měl výrazně lépe popsanou „exit strategii“ a žalobce popsal pouze současnou situaci v Zambii.

[25] Žalobce se ztotožňuje s názorem městského soudu, že již uskutečněná výplata dotace nemá vliv na otázku přípustnosti a důvodnosti žaloby. Absurdní je pak tvrzení stěžovatelky, že dotaci na rok 2020 již nelze poskytnout, a proto by do odůvodnění rozhodnutí stačilo uvést pouze tuto skutečnost. To by vedlo k znehodnocení soudního přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace.

[26] Podle žalobce je rozsudek městského soudu srozumitelný a přezkoumatelný. V bodě 65 napadeného rozsudku je zjevná chyba v psaní. Je pravda, že se městský soud výslovně nevyjádřil k navrhovaným důkazům. To však nemusí vždy mít vliv na zákonnost rozhodnutí. K metodice poskytování dotací se městský soud vyjádřil již v prvním rozsudku. Výsledky svědků měly podle stěžovatelky dokázat nižší kvalitu projektu žalobce, která však není předmětem řízení.

[27] Žalobce nesouhlasí ani s námitkou stěžovatelky, že odůvodnění rozsudku stojí na věcném hodnocení žádosti o dotaci, přestože mělo hodnotit jen řádný proces. Součástí soudního přezkumu je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Tento požadavek napadené rozhodnutí stěžovatelky nesplňuje. Městský soud v napadeném rozsudku neuvádí, že stěžovatelka měla dospět k jiným věcným závěrům. Strohé poznámky o obdržení shodného počtu bodů bez precizního porovnání projektů účastníků či pouhé konstatování o lepším zpracování části žádosti druhým účastníkem nelze vnímat jako projev spravedlivého procesu.

[28] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

2.3 Další podání účastníků

[29] Stěžovatelka v replice setrvává na svém návrhu. Podle rozpočtových pravidel platí stejná pravidla jak pro dotační řízení, kde na základě výzvy může dotaci získat jen jeden subjekt, tak pro řízení, v němž dotaci může získat více subjektů. Jestliže žadatel uvede nepravdivou informaci, nemůže počítat s tím, že bude akceptována a dostane za ni plný počet bodů. Žalobce nemá uvádět exkluzivní zapojení na platformě, nemá-li o tom jistotu. Je zřejmé, že dotace z roku 2020 již nemůže být poskytnuta. Je to zcela objektivní důvod. Úkolem žalobce není vykládat soudní rozhodnutí. Na soudu je, aby jeho rozhodnutí bylo srozumitelné. Jestliže měl městský soud posoudit řádný proces poskytování dotace, měl porovnat postup stěžovatelky s metodikou a jednacím řádem. Tyto důkazy rozhodně nejsou nadbytečné. Také prokázání nižší kvality projektu žalobce je pro hodnocení a konečné rozhodnutí podstatné. To, že se městský soud nezabýval popsánými důkazy, svědčí o tom, že se řádně nezabýval celým procesem poskytnutí dotace. Naprostá většina napadeného rozsudku je postavena na jednotlivých hodnotících kritériích, ne na posouzení procesu. Stěžovatelka je přesvědčena, že z jejího rozhodnutí je zřejmé logické vyústění hodnocení

pokračování

skutkových zjištění.

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

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Kasační stížnost je důvodná.

3.1 Námitka nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[32] NSS se zabýval nejprve námitkou nesrozumitelnosti, resp. nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je mj. takové rozhodnutí soudu, které je vystavěno na vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, či jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů např. tehdy, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám, pro které nelze takové rozhodnutí vůbec meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, a ze dne 31. 1. 2008, čj. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 28. 5. 2024, čj. 4 As 54/2024-89).

[33] Stěžovatelce lze přisvědčit, že odkazy na jednotlivé body v napadeném rozsudku „nesedí“. Podle NSS se ovšem jedná o chybu v psaní, neboť z kontextu celého odůvodnění je zřejmé, že městský soud chtěl odkázat vždy na bod o tři hodnoty nižší.

[34] Městský soud tedy zamýšlel odkázat v bodě 64 napadeného rozsudku na body 44 a 45, v nichž popsal vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Dále pak chtěl odkázat na body 49, 51 až 58 a 60 napadeného rozsudku, v nichž u jednotlivých hodnotících kritérií popisuje, proč považuje rozhodnutí stěžovatelky za nedostatečně odůvodněné, a tedy v důsledku nepřezkoumatelné (a pro úplnost patrně odkázal rovněž na bod 61, v němž vysvětluje, proč považuje za dostatečné stěžovatelčino hodnocení hlediska *odborné úrovně a složení řešitelského týmu*). V bodě 65 pak chtěl městský soud zjevně odkázat na bod 50 napadeného rozsudku, v němž se věnuje otázce hodnocení zkušeností žalobce stěžovatelkou.

[35] NSS nesdílí ani názor stěžovatelky, že městský soud pouze přebírá tvrzení žalobce. V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud podrobně a vlastními slovy zdůvodnil své závěry. Je tedy zřejmé, jakými úvahami se řídil při utváření svého právního názoru.

[36] NSS shrnuje, že z odůvodnění napadeného rozsudku je zřetelný právní názor městského soudu na posuzovanou věc. Pouhé chyby v psaní ani skutečnost, že městský soud posoudil žalobu jako důvodnou (a tedy dal za pravdu žalobci), samy o sobě nemohou vést k závěru o nesrozumitelnosti, resp. neodůvodněnosti napadeného rozsudku. Kasační námitky nesrozumitelnosti a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů nejsou důvodné.

3.2 Námitka nesprávného posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky

[37] Dále se NSS zabýval námitkou nesprávného právního posouzení. Stěžovatelka namítla, že není správný názor městského soudu, podle něhož je rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[38] Mezi účastníky není sporné, že předmětem řízení je tzv. nenároková dotace, neboť zvláštní právní předpisy nestanovují její nárokovost [srov. § 14 odst. 1, 2 rozpočtových pravidel, § 8 odst. 1 a odst. 4 písm. c) zákona č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů]. Sporným zůstává, v jaké míře byla stěžovatelka povinna odůvodnit rozhodnutí, kterým zcela zamítla žádost žalobce o poskytnutí dotace. Stěžovatelka se domnívá, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace je přezkoumatelné a zákonné. Městský soud jej však posoudil jako nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, neboť neobsahuje hodnotící úvahy a dostatečně neporovnává žádost žalobce s vítěznou žádostí Mendelovy univerzity.

3.2.1 Obecná východiska

[39] NSS připomíná, že nemá-li žadatel o dotaci právní nárok na její poskytnutí, nemůže ji legitimně očekávat (ve smyslu ochrany ústavního práva na majetek). Poskytovatel dotace má v takovémto případě „široký prostor pro uvážení komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne“ (rozsudek RS NSS čj. 9 Ads 83/2014-46, bod 29). Slovo „může“ užitě v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel v tomto případě zakládá rozsáhlou diskreční pravomoc poskytovatelů dotací.

[40] Poskytování dotací ze státního rozpočtu je tedy ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Ten může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace a na žadateli (příjemci) dotace je, zda podmínky akceptuje. Smyslem aktu přijetí dotace je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu. Jeho „protiváhou“ je akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána (srov. bod 22 rozsudku NSS ze dne 5. 10. 2023, čj. 4 Afs 266/2022-36).

[41] Případný soudní přezkum poskytování dotací je „omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za podmínek stanovených obecným způsobem“ (rozsudek RS NSS čj. 9 Ads 83/2014-46). Řádný proces je pak určen právními předpisy, dokumenty, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, případně základními procesními zásadami. Rozšířený senát NSS v bodě 33 citovaného rozsudku konstatoval, že „soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamená nahrazení správního uvážení uvážením soudu. [...] Součástí přezkoumání je i posouzení, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním“. Správním soudům přísluší při přezkumu negativních rozhodnutí toliko posoudit, zda poskytovatel dotace z mezí správního uvážení *nevybočil*, či je *nezneužil* (§ 78 odst. 1 s. ř. s.; srov. též srov. nález ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14).

pokračování

[42] Prostor pro uvážení poskytovatele dotace má vždy své limity, které jsou stanoveny předem právními předpisy, „nadřazenými dotačními pravidly“ (typicky danými právem EU, ale nezávisle jen čistě vnitrostátním objektivním právem, srov. bod 23 rozsudku NSS ze dne 25. 5. 2023, čj. 6 Afs 76/2022-23), případně je poskytovatel dotace vymezuje průběžně vlastní rozhodovací praxí. Kritéria pro rozhodování ani aplikační praxe nesmějí být excesivní či svévolná. Při rozhodování je nutné zohledňovat konkrétní okolnosti věci a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno.

[43] Rozhodnutí poskytovatele dotace by mělo z hlediska odůvodnění obstát samo o sobě, „*tj. měly by v něm být alespoň stručně uvedeny podklady, zjištěné skutečnosti, jejich hodnocení a úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů a výkladu právních předpisů, podle kterých rozhodl, a závěry, na základě nichž rozhodnutí vydal. V souladu s požadavky na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není, pokud je třeba obsah rozhodnutí interpretovat či jinak vyjasňovat pomocí obsahu správního spisu*“ (viz bod 21 rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2022, čj. 4 Afs 195/2022-35). To ovšem neznamená, že by se rozhodnutí poskytovatele dotace nemohlo odkázat na text žádosti o dotaci (projekt) či jiného podkladu, resp. nemohlo toliko posoudit jeho obsah, aniž je rekapitulován v odůvodnění rozhodnutí. Žadatel se s obsahem správního spisu může v průběhu řízení seznámit, a proto je požadavek na „kopírování obsahu správního spisu“ v odůvodnění rozhodnutí nehospodárný, resp. neopodstatněný.

[44] Jedním ze základních dokumentů, které je třeba zohlednit v rámci soudního přezkumu řádného procesu při poskytování dotace, je výzva k podávání žádostí o dotaci. Jedná se o „*dokument dotační politiky státu, v němž v rámci schváleného dotačního programu příslušný orgán vyzývá zájemce o dotace k předkládání žádostí a stanoví, v jakém období lze žádosti podávat, jaký objem finančních prostředků bude přerozdělen, komu a na co lze dotaci poskytnout. Tato výzva tak relativně obecně nastavuje některá pravidla poskytování dotací a míří proti blíže neurčenému okruhu adresátů*“ (bod 17 rozsudku NSS ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS). V citovaném rozsudku NSS dále sdělil, že soudní kontrola veřejné správy není bezbřehá. 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 a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat. Až na podkladě dříve nastavených pravidel může soud přezkoumávat, zda není postupováno svévolně a zda jsou dodržována pravidla, která si stát sám nastavil. Soud se tedy zaměřuje na to, zda poskytovatel dotace postupoval férově a dodržel pravidla stanovená v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků, mezi která patří i pravidla vyplývající z výzvy k předkládání žádostí o dotaci. Podmínky stanovené výzvou představují „*mantinely*“, v nichž se má pohybovat jednak poskytovatel dotace, jednak soud při přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace.¹

[45] Ve výzvě k podávání žádostí o poskytnutí dotace je poskytovatel dotace povinen stanovit podmínky dotace a hodnotící kritéria. Ta musí být vymezena alespoň natolik určitě,

¹ Pro úplnost NSS poukazuje na svůj rozsudek ze dne 21. 5. 2024, čj. 1 Afs 25/2024-88. V něm se podrobně zabýval otázkou vybočení z mezí správního uvážení při stanovení podmínek pro poskytnutí dotace.

aby je poskytovatel dotace mohl srozumitelně a logicky vyložit a aplikovat (tedy vysvětlit na jejich základě, v jaké míře a jakým způsobem žadatel dané kritérium či podmínku naplnil). Pouze tak mohou mít žadatelé jistotu, zda splňují podmínky pro udělení dotace a jak byla jejich žádost hodnocena. V opačném případě nelze vést věcnou polemiku nad tím, jak bylo kritérium hodnoceno (např. jakým způsobem byly u daného kritéria přidělovány body). V důsledku toho pak hrozí nepřezkoumatelnost rozhodnutí o neposkytnutí dotace, neboť to nemusí být dostatečně zdůvodněno (srov. body 16 a 18 rozsudku NSS ze dne 18. 1. 2024, čj. 9 Afs 225/2023-25). Jinými slovy, soudy musí mít možnost přezkoumatelným způsobem posoudit, zda poskytovatel dotace nepřekročil diskreční oprávnění.

3.2.2 Česká rozvojová agentura jako poskytovatel dotace, kterou může obdržet právě jeden žadatel

[46] Vydá-li stěžovatelka výzvu k podání žádosti o poskytnutí nenárokové dotace na podporu v oblasti zahraniční rozvojové spolupráce, může – v rámci svého autoritativního postavení a diskrece – stanovit, že dotaci obdrží pouze jeden žadatel, jehož žádost (návrh projektu) nejlépe splní hodnotící kritéria. Podmínky dotační výzvy, včetně hodnotících kritérií, musí být formulovány natolik srozumitelně, aby na jejich základě stěžovatelka mohla vydat dostatečně odůvodněné rozhodnutí o neposkytnutí dotace.

[47] Ačkoliv je stěžovatelka povinna dbát na rovné zacházení se všemi žadateli a zajistit rovnou ochranu jejich práv, neznamená to, že v odůvodnění o neposkytnutí dotace musí porovnat žádost neúspěšného žadatele s vítěznou žádostí (ledaže by takový postup výslovně stanovila výzva k podávání žádostí o dotace). Takový požadavek je v obecné rovině neopodstatněný a neplyne z žádných právních předpisů. Nelze jej „založit“ ani judikaturou, neboť jeho stanovení (jdoucí nad rámec znění zákona) by bylo v rozporu se zásadou zdrženlivosti soudního přezkumu nenárokových dotací.

[48] Jak plyne z výše citované judikatury, výzva k podávání žádostí o poskytnutí dotace nastavuje relativně obecná kritéria a podmínky pro poskytnutí dotace. Z nich lze také dovodit, co je jejím cílem a účelem. Co však předem nemusí být podrobně stanoveno, je zcela konkrétní způsob, jak má žadatel o dotaci dosáhnout oněch (rámcově stanovených) podmínek.

[49] Má-li dotaci obdržet pouze jeden žadatel, je jasné, že taková výzva k podávání žádostí motivuje žadatele k tomu, aby předložili co nejkvalitnější návrh projektu. Žadatelé tak logicky mají zájem odlišit se od ostatních projektů. Obsah žádostí o poskytnutí dotace proto může být rozličný. Ne vždy bude možné provést srovnání projektů, a i kdyby to možné bylo, nemusí mít takové srovnání žádnou vypovídající hodnotu o tom, který projekt je v konečném důsledku „lepší“. Podstatné je to, který z projektů obstojí z hlediska hodnotících kritérií lépe (tj. získá více bodů).

[50] Stanovení způsobu hodnocení žádostí o dotaci (projektů) je opět věcí správního uvážení stěžovatelky. Jeho meze stěžovatelka nijak nepřekračuje, ustaví-li na základě transparentních pravidel hodnotící komisi, která posoudí každý jednotlivý projekt a přidělí mu podle předem stanovených hodnotících kritérií příslušný počet bodů (aniž jsou projekty

pokračování

vzájemně porovnávány). Nelze *a priori* nic vytknout, rozhodne-li stěžovatelka o žádostech na základě doporučení hodnotící komise. Své rozhodnutí musí v každém případě dostatečně odůvodnit a rozhodnutí musí mít oporu ve správním spise.

3.2.3 Aplikace na nyní posuzovanou věc

[51] Vzhledem k výše uvedenému pojednání musí dát NSS stěžovatelce za pravdu v tom, že požadavek městského soudu na porovnání žádosti žalobce s vítěznou žádostí neplyne ze zákonné úpravy. Stěžovatelka ve výzvě nestanovila, že bude jednotlivé žádosti mezi sebou porovnávat. Hodnotící kritéria byla nastavena tak, že každé dílčí kritérium mělo být u každé žádosti obodováno nezávislou hodnotící komisí (jejíž závěry měly doporučující charakter) a dotace měla být přidělena projektu s nejvyšším počtem bodů. NSS souhlasí se stěžovatelkou také v tom, že žadatelé o dotaci nemohli legitimně očekávat porovnávání jejich žádostí (projektů), neboť z ničeho neplynulo, že by tak stěžovatelka měla učinit. Uvedla-li stěžovatelka v rozhodnutí o neposkytnutí dotace žalobci počet bodů, který získala vítězná žádost, učinila to nad rámec nezbytného posouzení.

[52] Pro úplnost NSS sděluje, že nesdílí stěžovatelčinu argumentaci týkající se § 14i a § 14q rozpočtových pravidel. Z toho, že stěžovatelka nemá povinnost vést společné řízení o dotaci, nelze bez dalšího dovodit, že nemá povinnost ani porovnávat jednotlivé žádosti. Závěr, proč popsanou povinnost stěžovatelka nemá, pramení z jiných důvodů (viz část 3.2.2 tohoto rozsudku).

[53] NSS uzavírá, že názor městského soudu, podle něhož byla stěžovatelka povinna v odůvodnění napadeného rozhodnutí porovnat žádost žalobce a Mendelovy univerzity, je nesprávný.

[54] Závěr městského soudu o povinnosti porovnat žádosti však nebyl jediným důvodem, proč městský soud shledal rozhodnutí stěžovatelky nepřezkoumatelným. Městský soud se zabýval jednotlivými hodnotícími kritérii a u několika z nich shledal jejich nedostatečné odůvodnění. Podle stěžovatelky městský soud překročil meze soudního přezkumu nenárokové dotace, neboť se zabýval věcným hodnocením žádosti žalobce a důvody neposkytnutí dotace. Požadavky městského soudu na odůvodnění rozhodnutí považuje stěžovatelka za nepřiměřené. NSS se tedy musel zabývat jednotlivými kritérii, aby posoudil, zda je rozhodnutí stěžovatelky dostatečně odůvodněné a jestli městský soud v důsledku svého právního názoru nevybočil z mezí soudního přezkumu.

[55] NSS předesílá, že téma dotačního programu, tj. udržitelné zemědělství v Zambii, je odborné a v běžné agendě soudu neobvyklé. Skutečnost, že text rozhodnutí stěžovatelky není na první pohled „čtivý“, ještě nemusí znamenat nedostatky odůvodnění ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. NSS opětovně zdůrazňuje, že soudní přezkum poskytování dotací má být zdrženlivý.

3.2.3.1 Hodnocení projektu z hlediska relevance

[56] Hodnotící kritérium je ve výzvě popsáno následovně: „*Relevance je mírou hodnoty projektu pro společnost. Projekt je relevantní tehdy, je-li konzistentní s potřebami a prioritami*

cílových skupin, stejně jako s širšími rozvojovými záměry země příjemce i poskytovatele pomoci (max. 10 bodů).

- *jasné vysvětlení prioritních problémů, které mají být řešeny, a jasná identifikace klíčových zainteresovaných stran a cílových skupin (max. 5 bodů);*
- *koordinace, koherence a komplementarita s jinými rozvojovými intervencemi v partnerské zemi (max. 5 bodů).“*

[57] Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí k tomuto kritériu sdělila: „*Prioritní problémy, které mají být řešeny, jsou v projektu jasné vysvětleny. Identifikace klíčových zainteresovaných stran a cílových skupin je v souladu s výzvou. Zde bylo proto žadateli o dotaci přiděleno maximálně možných 5 bodů. Ačkoliv žadatel v předloženém projektovém dokumentu uvádí, že projektové aktivity jsou v souladu se současnými trendy rozvojové spolupráce v Zambii a uvádí výčet a popis ostatních donorů v regionu a sektoru, nepopisuje konkrétněji komplementaritu svého projektu s jejich aktivitami. V rámci koordinace pak uvádí, že se bude jako případný vítězný realizátor účastnit komunikační a informační platformy stakeholderů v oblasti podpory mléčné produkce a že se jedná o exkluzivně udělený přístup, který nemůže poskytnout žádný jiný žadatel, což však není pravda, jelikož této platformy se účastní i poskytovatel dotace jako donor a prostřednictvím jeho koordinace s ostatními donory také žadatel o dotaci, jemuž bude dotace přidělena. Žadatel navíc dle doložených dokumentů vznikl až koncem r. 2019 – předkládané zkušenosti tedy nejsou ve vazbě na žadatele o dotaci jako subjekt. Z tohoto důvodu nebyl žadateli udělen plný počet bodů, ale 9/10. Oproti vítěznému projektu MENDELU tento uvádí menší množství příjemců (i v cílových skupinách), nicméně v průměru získaly z pohledu relevance obě žádosti shodný počet bodů.*“

[58] NSS nesouhlasí s městským soudem, podle něhož není zřejmé, zda byl do rozhodnutí promítnut faktor počtu příjemců v cílových skupinách. Stěžovatelka zřetelně uvedla, že uvedený faktor „*je v souladu s výzvou*“ a přidělila žalobci maximální počet pěti bodů. Komentář uvedený závěrem hodnocení je zjevně reakcí na první rozsudek městského soudu a stěžovatelka v něm porovnává projekty Mendelovy univerzity a žalobce. Jak plyne z výše psaného pojednání, toto srovnání je nadbytečné, a proto není třeba více se jím na tomto místě zabývat.

[59] Stěžovatelka posoudila také druhé subkritérium. Sdělila, že žalobce konkrétněji nepopsal *komplementaritu* svého projektu s aktivitami ostatních donorů v regionu. Ke *koordinaci* stěžovatelka uvedla, že žalobce uvedl nesprávné údaje ohledně informační platformy stakeholderů v oblasti podpory mléčné produkce. Tím zdůvodnila snížení bodového ohodnocení.

[60] Městský soud dále stěžovatelce vytkl, že posouzení „*otázky zkušeností přesahuje rámec daného hodnotícího kritéria*“. Ani v tomto ohledu nelze městskému soudu přisvědčit, neboť vytrhává otázku zkušeností z kontextu. Žalobce na str. 14 a 15 projektového dokumentu argumentoval svými předchozími zkušenostmi a zkušenostmi svých partnerů v rámci části týkající se *zapojení cílových skupin a partnerských institucí do přípravy a realizace projektu*. Stěžovatelka tedy podle NSS reagovala na informace uvedené žalobcem k danému kritériu, čímž nijak nevybočila z jeho rámce. V tomto ohledu NSS rovněž poznamenává, že názor městského soudu hraničí s věcným přezkumem a nahrazováním správního uvážení

pokračování

stěžovatelky.

[61] NSS uzavírá, že hodnocení projektu žalobce z hlediska relevance stěžovatelka v napadeném rozhodnutí dostatečně zdůvodnila. Názor městského soudu, jenž označil posouzení dílčího kritéria za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a posouzení zkušeností žalobce považoval za vybočení z rámce daného kritéria, je nesprávný.

3.2.3.2 Hodnocení projektu z hlediska efektivnosti a dopadů

[62] Hodnotící kritérium je ve výzvě popsáno následovně: „Efektivnost projektu hodnotí míru, do jaké projekt plánuje dosáhnout cílů rozvojové intervence jako důsledku realizace projektových aktivit. Hodnocena je logika projektu, tj. zejména to, jak výstupy projektu vedou k dosahování jeho cílů a přispívají k přiblížení rozvojových záměrů (max. 20 bodů).

- kvalita logické stavby projektu a jasné vysvětlení navrženého řešení (max. 10 bodů);
- přiměřenost definovaných cílů s ohledem na řešení problémy (max. 10 bodů).“

[63] Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí k tomuto kritériu sdělila: „Předkládaný návrh projektu vykazuje nerealistické indikátory bez adekvátního zdroje ověření (např. zlepšení stavu krajiny, zvýšení komunikace se sousedy a další) – většinu indikátorů nelze považovat za SMART (specifické, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově určené). Výsledky uvedené v Tabulce aktivit nejsou z převážné části svým charakterem výsledky, ale popisem aktivit (např. klíčoví farmáři, za asistence koordinátora, budou zkoušet sami předávat zkušenost a stát se tak škooliteli, posilovány kapacity pro exit strategy a další). Projektový návrh rovněž vykazuje nízké výsledky aktivit, které jsou pro fungování projektu zásadní (např. pouze 75 % vyškolených členů kooperativ – je nutno proškolit všechny). Definované cíle tak nejsou zcela přiměřené s ohledem na řešení problémy, což má pochopitelně negativní dopad na kvalitu logické stavby celého projektu. Aktivit v Tabulce aktivit nejsou rozděleny dle jednotlivých let realizace (lze však dohledat v harmonogramu). Z těchto důvodů bylo v každé z podkategorií uděleno 8 z 10 bodů, celkově tak bylo zde žádosti přiděleno 16 z 20 bodů.“

[64] Ačkoliv by odůvodnění napadeného rozhodnutí mohlo být podrobnější, NSS je shledal přezkoumatelným. Názor stěžovatelky je z něj totiž zřejmý a zjevně reaguje na bod 4 projektu žalobce. Jeho obsah je podle stěžovatelky nerealistický, popisný a nelze ho ověřit. Stěžovatelka svou výtku shrnula také do zkratky SMART, jejíž význam vysvětlila. Dále uvedla, že projekt vykazuje nízké výsledky, k čemuž příkladmo uvedla proškolení pouze 75 % členů kooperativ. Cíle popsané žalobcem stěžovatelka nepovažovala za přiměřené řešeným problémům. Závěrem stěžovatelka shrnula, kolik bodů z maximálního počtu udělila, čímž podle NSS vyjádřila, do jaké míry považuje popsané nedostatky za (i)relevantní.

[65] NSS poznamenává, že stěžovatelka své závěry opřela o závěry členů hodnotící komise. Ti jsou podle stěžovatelky odborníky v oboru, a je tedy logické, že jejich názor stěžovatelka považovala za podstatný. Vzhledem ke znění výzvy k podávání žádostí by ani nebylo transparentní, jestliže by stěžovatelka ignorovala názory hodnotící komise. Právě v hodnocení P. M. se objevuje zmínka o nereálnosti indikátorů. NSS souhlasí se stěžovatelkou, že požadavky městského soudu na odůvodnění rozhodnutí nejsou přiměřené a hraničí s věcným přezkumem a nahrazováním správního uvážení stěžovatelky.

Městský soud sice konstatuje nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí, *de facto* tím však zpochybňuje stěžovatelčiny věcné závěry o nedostacích žalobcova projektu.

[66] NSS shrnuje, že hodnocení projektu žalobce z *hlediska efektivnosti a dopadů* je v napadeném rozhodnutí stručné, ale přezkoumatelné. Názor městského soudu o nedostatečném odůvodnění tohoto dílčího kritéria není správný.

3.2.3.3 Hodnocení projektu z hlediska efektivity

[67] Hodnotící kritérium je ve výzvě popsáno následovně: „Efektivita je mírou hospodárnosti využití vložených prostředků, porovnává tedy výstupy a vstupy projektu a udává, do jaké míry navrhované výstupy odpovídají hospodárnému využití finančních, lidských a materiálních vstupů. Hodnotí se rovněž výše vlastního finančního vstupu žadatele o dotaci nad minimální povinnou výši stanovenou poskytovatelem dotace (max. 20 bodů).

- výše finančního vstupu předkladatele projektu nad rámec povinného spolufinancování (max. 5 bodů);
- účelnost vynaložení finančních prostředků včetně poměru režijních nákladů k nákladům ostatním, hospodárnost projektu, realistická výše rozpočtu (max. 15 bodů).“

[68] Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí k tomuto kritériu sdělila: „Výše finančního vstupu žadatele o dotaci nad rámec povinného spolufinancování je 0 %, a proto mu zde bylo uděleno 0 bodů z možných 5. Co se týče účelnosti vynaložených finančních prostředků, hospodárnosti projektu a realistické výše rozpočtu, lze uvést následující: Skladba předkládaného rozpočtu byla vyhodnocena jako velmi neefektivní a nehospodárné použití zdrojů z hlediska vztahu mezi finančními vstupy (náklady) na realizaci plánovaných aktivit a očekávanými výstupy a potřebnými výsledky projektu. Diferenciace klíčových aktivit nebyla adekvátně odražena ve výdajích na jejich realizaci, zejména u výdajů na jednotlivé klíčové aktivity dochází k jejich zdvojení, kdy velkou část rozpočtové skladby tvoří nákupy služeb od expertů (kapitola 5. Subdodávky), kteří jsou zároveň součástí realizačního týmu, tzn. jejich mzdové výdaje jsou pokryty rovněž z kapitoly 1. Osobní náklady. Oproti tomu někteří jiní experti uvedeni v narativu projektového dokumentu nejsou zohledněni v rozpočtu vůbec. Vzhledem k cílům, stanoveným touto výzvou, ale i obecným principům projektů ZRS, je důležité posoudit ekonomický dopad pro koncové příjemce projektu a rozsah vzhledem k velikosti dané cílové skupiny. Zkoumala se proto proporcionalita jednotlivých rozpočtových kapitol uvnitř rozpočtu, vztah mezi cílovou skupinou, klíčovými aktivitami a výstupy projektu i v porovnání s ostatními žádostmi. Posuzovala se tak přiměřenost rozpočtu, u jednotlivých položek projektu, resp. kapitol, a rozpočtu jako celku, kde významnou roli hraje ekonomický přínos projektu s důrazem na přímou podporu cílovým skupinám (kapitola 6), která však tvoří u tohoto projektu souhrnně pouze 6 % z celkových přímých nákladů na celou dobu realizace projektu. Poměr nákladů projektu (kapitola 1 Osobní náklady a 2 Cestovní náklady) k ostatním přímým nákladům tvoří 43 % z celkových nákladů tohoto projektu na celou dobu jeho realizace. Vítězná žádost o dotaci předložila rozpočet, kde přímá podpora cílovým skupinám činí souhrnně 18 % z celkových nákladů na celou dobu realizace projektu a náklady kapitol 1 a 2 na celou dobu realizace činí jen 24 %. Oproti vítězné žádosti o dotaci (i ostatním v pořadí) bylo u tohoto projektu plánované vynaložení prostředků a marginální ekonomický přínos pro místní příjemce (dodávka techniky i zemědělského vybavení) proto hodnoceno nižším počtem bodů. Z těchto důvodů byl této žádosti v tomto

pokračování

subkritériu přidělen počet bodů 8 z 15. Celkově tak v tomto kritériu žadatel obdržel 8 bodů z možných 20 bodů.“

[69] Odůvodnění subkritéria finančního vstupu žalobce je opět velmi stručné, neboť zde stěžovatelka uvedla pouze to, že žalobcův vstup nad rámec povinného financování je 0 %. Druhému subkritériu se však stěžovatelka věnuje podrobně, a proto lze podle NSS posoudit celkové hodnocení *hlediska efektivity* jako přezkoumatelné. NSS nesouhlasí s městským soudem, že stěžovatelka nezdůvodnila hodnocení druhého subkritéria. Z posouzení je zřejmé, že skladbu rozpočtu považuje stěžovatelka za nevhodnou z hlediska plánovaných vstupů a výstupů. U výdajů upozornila na jejich zdvojení u nákupů služeb od expertů, kteří jsou součástí realizačního týmu. Také konstatovala důležitost ekonomického přínosu cílovým skupinám.

[70] NSS shrnuje, že názor městského soudu o nedostatečném odůvodnění *hlediska efektivity* není správný. Rovněž upozorňuje, že věcnou správnost rozhodnutí stěžovatelky lze hodnotit toliko v rámci posouzení, zda stěžovatelka vybočila z mezí správního uvážení, či nikoliv. Právě touto optikou má městský soud nazírat na to, zda obстоjí závěry stěžovatelky u jednotlivých subkritérií. Jinými slovy, i kdyby se stěžovatelka dopustila nesprávnosti, je podstatná intenzita takové chyby. Teprve tak je možné posoudit, zda stěžovatelka (ne)postupovala svévolně či excesivně (a tedy zda překročila diskreční pravomoc). NSS dále poznamenává, že jistá obecnost vymezení podmínek a kritérií pro poskytnutí dotace je přípustná, a dokonce žádoucí (viz bod 3.2.1 tohoto rozsudku).

3.2.3.4 Hodnocení projektu z hlediska udržitelnosti

[71] Hodnotící kritérium je ve výzvě popsáno následovně: „*Udržitelnost projektu vyjadřuje pravděpodobnost, že pozitivní dopady projektu budou udržovány na určité úrovni po přiměřeně dlouhé období po ukončení financování a další podpory ze strany donora (max. 30 bodů).*“

- *úroveň spolufinancování či „in-kind“ vstupů místních partnerů projektu a „vlastnictví“ námětu příjemci, míra jejich zapojení do přípravy návrhu, pravděpodobnost intenzivní participace na realizaci spolupráce (max. 5 bodů);*
- *udržitelnost přínosů (legislativní, finanční a institucionální podmínky; politická podpora; zohlednění environmentálních, sociálních a kulturních aspektů) (max. 10 bodů);*
- *politická podpora/závazek institucí partnerské země aktivně participovat na spolupráci v průběhu implementace a po jejím ukončení (max. 5 bodů);*
- *strategie odchodu, pravděpodobnost finanční podpory z národních či mezinárodních zdrojů po ukončení projektu (max. bodů).*

[72] Stěžovatelka v napadeném rozhodnutí k tomuto kritériu sdělila: „*V prvním a třetím podbodě hodnocení obdržel žadatel plný počet bodů, jelikož jej naplnil ze 100 %. Udržitelnost přínosů – udržitelnost projektu je popsána pouze aktivitami po dobu implementace, a nikoliv jak bude udržována po jeho skončení (např. udržitelné postupy v zemědělství nekorelují s udržitelností projektu po jeho skončení), proto zde bylo přiděleno 8 z 10 bodů. Strategie odchodu pouze popisuje současnou situaci v Zambii a hovoří o roli trhu, aniž by předešla mechanismy, kterými zapojení farmářů do trhu (eventuálně hodnotových řetězců) může dosáhnout. Tím nespĺňuje podstatu exit strategie a v této podkategorii tak byla hodnocena čtyřmi z 10 bodů.*“

Celkově zde tak projekt získal 22 z 30 možných bodů. Vítězná žádost má výrazně lépe popsanou exit strategii (strategie odchodu). Proto byla v této kategorii hodnocena lépe než tato žádost.“

[73] Také posouzení *hlediska udržitelnosti* hodnotí NSS jako stručné, ale přezkoumatelné. U prvního a třetího subkritéria získal žalobce plný počet bodů, nebylo tedy třeba bližší zdůvodnění. U druhého a čtvrtého kritéria je podstata výtky stěžovatelky zřejmá. Aktivity žalobce popsané v projektu se týkají především doby jeho provádění a současné situace, nikoliv udržení po jeho skončení. Žalobce podle stěžovatelky nepopsal, jak hodlá farmáře po svém odchodu zapojit do trhu či hodnotových řetězců.

[74] NSS shrnuje, že názor městského soudu o nedostatečném odůvodnění kritéria udržitelnosti není správný. Případné konkrétní věcné výtky a jejich význam může městský soud posuzovat toliko z hlediska mezí správního uvážení (viz bod [70] tohoto rozsudku).

3.2.4 Shrnutí

[75] NSS posoudil tuto věc s vědomím, že soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace má být zdrženlivý. Dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatelky není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Městský soud sice konstatoval nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí, *de facto* tím však zpochybňoval stěžovatelčiny věcné závěry o nedostatcích žalobcova projektu. Co už však městský soud neučinil, je posouzení, zda stěžovatelka v důsledku případných pochybení vybočila ze své diskreční pravomoci. Městský soud se tedy dosud nezabýval tím, zda vůbec mohou jím popsané výtky znamenat vybočení z mezí správního uvážení stěžovatelky, a jestli stěžovatelka postupovala při posuzování žádosti žalobce o dotaci řádně (a teda dodržela „řádný proces poskytování dotací“). Proto takové hodnocení nemohl provést ani NSS v tomto rozsudku, neboť by to bylo předčasné (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 103/2007-77). Z popsaných důvodů NSS ani neprovedl důkazy metodikou poskytování dotací pro nestátní neziskové organizace a další oprávněné subjekty a jednacím řádem komisí.

[76] Kasační námitka nesprávného posouzení přezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatelky je důvodná.

[77] Jak správně odušila stěžovatelka již v kasační stížnosti, pro posouzení věci nemůže být relevantní, kolik má stěžovatelka zaměstnanců a jaký rozsah úkolů plní. Požadavky na řádný proces poskytování dotací a dostatečné odůvodnění rozhodnutí musí být dodrženy. Zároveň však NSS souhlasí, že stěžovatelčino rozhodnutí je dostatečně zdůvodněno (jakkoliv by odůvodnění mohlo být mnohem podrobnější).

[78] Dále NSS ve shodě s městským soudem konstatuje, že pro přípustnost ani důvodnost žaloby není rozhodné, zda již byla dotace poskytnuta či vyčerpána. Úkolem soudu je v mezích žalobních bodů (a specifik soudního přezkumu poskytování dotací) přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí. Soudní řád správní ani jiný právní předpis nestanovují, že poskytnutí dotace jinému subjektu či její vyčerpání je důvodem pro odmítnutí či zamítnutí žaloby. Naopak by to bylo ve zjevném rozporu s vůlí zákonodárce i související judikaturou (viz výše).

pokračování

[79] NSS souhlasí se stěžovatelkou, že městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku nevypořádal s navrženými důkazy. To bylo zřejmě důsledkem jeho právního názoru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, které zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení, aniž nařídil jednání (na kterém by případně provedl dokazování, popř. uvedl, proč tak neučiní). Popsané pochybení bude moci městský soud napravit v dalším řízení. Pro úplnost NSS poznamenává, že stěžovatelka nesouhlasila s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (viz její vyjádření ze dne 13. 4. 2021).

4. Závěr a náklady řízení

[80] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, a proto zrušil výroky II a III napadeného rozsudku a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[81] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 26. září 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu