



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **město Netolice**, se sídlem Mírové náměstí 208, Netolice, zastoupený Mgr. Šimonem Vochozkou, advokátem se sídlem Hroznová 62/7, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 8. 2024, čj. MMR-58517/2024-26, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2024, čj. 17 A 96/2024-54,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2024, čj. 17 A 96/2024-54, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce byl na základě rozhodnutí Centra pro regionální rozvoj České republiky (dále též „Centrum“) ze dne 4. 10. 2023, čj. 59545/2020-55/2 (dále „dotační rozhodnutí“), příjemcem dotace poskytnuté z Integrovaného regionálního operačního programu (IROP) v rámci projektu s reg. č. CZ.06.1.23/0.0/0.0/16_055/0003730 s názvem „Rekonstrukce budovy hasičské zbrojnice JSDHO Netolice“, v celkové výši 42 621 921 Kč. V průběhu stavebních prací bylo zjištěno, že rekonstrukce stávající budovy nebude možná. Žalobce tak požádal o změnu projektu na stavbu nové hasičské zbrojnice, čemuž Centrum vyhovělo. Centrum následně vyhovělo i první žádosti o platbu č. CZ.06.1.23/0.0/0.0/16_055/0003730/2024/001/POST, a to v plné výši.

[2] Po dokončení realizace projektu podal žalobce žádost o druhou platbu č. CZ.06.1.23/0.0/0.0/16_055/0003730/002/POST. Návazně byla Centrem zahájena

kontrola, při které byla mimo jiné posuzována způsobilost nárokových výdajů. Vzhledem k tomu, že v průběhu realizace projektu došlo ke změně projektu z rekonstrukce hasičské zbrojnice na výstavbu zcela nové budovy, nazvalo Centrum, že je potřeba posoudit soulad stavby s normou ČSN 73 5710, jak vyžadovala kapitola 22.1.2 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce (vydání 1.15, platnost od 30. 3. 2023). Za tímto účelem si Centrum vyžádalo stanovisko Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR. To vydalo dne 28. 2. 2024 stanovisko čj. MV-36536-2/PO-N-2024, podle něhož nejsou všechny prostory hasičské zbrojnice v souladu s normou ČSN 73 5710, a tudíž ne všechny výdaje jsou způsobilé k proplacení. Jednalo se o prostory označené v projektové dokumentaci č. 2.04, 2.06, 2.08, 3.04, 3.07, 3.08, 3.09, 3.10, 3.11, 3.12, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 3.18 a 3.22. Poměr způsobilých a nezpůsobilých výdajů projektu byl vypočten jako 76:24.

[3] Na základě stanoviska vydalo Centrum opatření poskytovatele dotace ze dne 27. 3. 2024, kterým rozhodlo, že dle § 14 odst. 5 ve spojení s § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o rozpočtových pravidlech“) nevyplatí část dotace v celkové výši 7 608 838,05 Kč (tato částka představuje 90 % z celkových neuznatelných nákladů ve výši 8 454 264,49 Kč).

[4] Proti opatření Centra podal žalobce námitky k žalovanému jako k Řídícímu orgánu Integrovaného regionálního operačního programu. Rozhodnutím ze dne 22. 8. 2024, čj. MMR-58517/2024-26, rozhodl ministr pro místní rozvoj tak, že považoval nevyplacení části dotace za oprávněné a potvrdil opatření poskytovatele dotace. Neshledal důvodnými námitky dovozující legitimní očekávání žalobce. Legitimní očekávání nemohlo žalobci svědčit, neboť nesplnil podmínky dotace.

[5] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Městský soud souhlasil s názorem žalovaného, že žalobci nemohlo svědčit legitimní očekávání, že mu bude dotace proplacena. Podle městského soudu žalobce neprokázal vznik legitimního očekávání na proplacení požadovaných prostředků. Vzhledem k tomu, že nedošlo k rekonstrukci, ale k výstavbě nového objektu, došlo i ke změně rozsahu aplikace příslušné normy ČSN 73 5710. Příjemce podpory musí vyhovět nejen zákonným podmínkám, ale též podmínkám založeným smlouvou či rozhodnutím o poskytnutí dotace. Žalobce si tedy měl být vědom na základě kapitoly 2.2 Specifických pravidel pro žadatele a příjemce povinnosti řídit se předmětnou normou, a tedy si měl být vědom i obsahu této normy. U žalobce tak nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že i po změně projektu ob stojí dosavadní posouzení souladnosti projektu s normou ČSN 73 5710. Z důvodu nadbytečnosti též městský soud nevyhověl důkazním návrhům žalobce. Plné znění rozsudku je přístupné na www.nssoud.cz.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel primárně dovozoval nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu z důvodu nevypořádání žalobních námitek, zejména pak ve vztahu k legitimnímu očekávání. Dále namítal nedostatečné odůvodnění neprovedení navrhovaných důkazů. Stěžovatel dovozuje existenci

pokračování

vnitřní rozpornosti rozsudku, neboť městský soud na jedné straně bez hlubšího odůvodnění odmítl provedení všech navrhovaných důkazů, na druhou stranu stěžovateli vytknul, že netvrdil ani neprokázal, že se mu ze strany poskytovatele dostalo konkrétního ujištění o tom, že projekt splňuje podmínky dotace. Stěžovatel dále nesouhlasil s věcným posouzením městského soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a městskému soudu věc vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že městský soud se řádně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Rozsudek proto nelze považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Pochybení nepředstavuje ani neprovedení navržených důkazů. Městský soud neměl povinnost důkazy provést. Žalovaný zdůraznil, že ustálená judikatura správních soudů je koncipována tak, že legitimní očekávání žadatelů o dotaci svědčí za předpokladu, že dodržel podmínky pro poskytnutí dotace. Tak tomu v daném případě nebylo. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Mezi stranami není sporné, že se stěžovatel na základě dotačního rozhodnutí stal příjemcem dotace na rekonstrukci hasičské zbrojnice. Dále není ani sporné, že došlo ke změně projektu z rekonstrukce na novostavbu, přičemž i po změně projektu *funkční a technické řešení celého komplexu hasičské zbrojnice v podstatě kopírují původní záměr* (srov. i str. 1 administrativního opatření ze dne 27. 3. 2024).

[10] Stěžovatel se domnívá, že vzhledem ke stejnému technickému řešení projektu a dalším skutečnostem mu svědčilo legitimní očekávání, že mu dotace bude vyplacena v celé výši. Žalovaný se naopak domnívá, že stěžovateli legitimní očekávání nesvědčilo. Na těchto stanoviscích setrvali i v řízení před městským soudem, který žalobu zamítl shora rekapitulovaným rozsudkem.

[11] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že městský soud se dopustil vad, pro které nemůže jeho rozsudek obstát.

[12] Předně soud souhlasí se stěžovatelem, že městský soud nevypořádal žalobní argumentaci stran schválení změny projektu a jejího významu pro posouzení legitimního očekávání stěžovatele. Stěžovatel v žalobě obsáhle poukazoval na to, že žalovaný schválil změnu projektu novostavby na základě studie proveditelnosti, která konstatovala souladnost změněného projektu s normou ČSN 73 5710. Uvedená argumentace představuje stěžejní část žaloby, avšak v rozsudku městského soudu tato žalobní argumentace nebyla vypořádána. Dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především právě takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny nosné žalobní námitky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS).

[13] Další pochybení spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, jak městský soud odůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů. To totiž neodpovídá požadavkům právní úpravy a judikatury. Ústavní soud ve své judikatuře k tzv. opomenutým důkazům soustavně uvádí,

že navržený důkaz pouze za určitých podmínek, tedy pokud a) skutečnost, kterou má důkaz potvrdit, není relevantní pro dané řízení, b) důkaz není způsobilý tvrzenou skutečnost potvrdit, c) skutečnost již byla potvrzena (nález sp. zn. I. ÚS 733/01 ze dne 24. 2. 2004; či nález sp. zn. III. ÚS 569/03 ze dne 29. 6. 2004). Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, platí: „Zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu) vyplývajícímu z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1) nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před obecným soudem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval, a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (§ 153 odst. 1, § 157 odst. 2 o. s. ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod, a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 úst. zákona č. 1/1993 Sb. ČR. [...] Takzvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásady volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí (§ 221 odst. 1 lit. c/, § 243b odst. 1 a 2 o. s. ř.), ale současně též jeho protiústavnost (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 95, odst. 1 úst. zákona č. 1/1993 Sb. ČR). [...] Ze zmíněných zásad však nikterak nevyplývá povinnost soudu provést všechny důkazy, které účastník řízení navrhl (§ 120 odst. 1 a 2 o. s. ř.).“

[14] Ve správním soudnictví se obdobně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, a to v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, když konstatoval, že soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.), toto právo jej však nezabavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné.

[15] Této povinnosti však v projednávané věci městský soud nedostál. Městský soud odmítl provedení navržených důkazů z důvodu nadbytečnosti. Závěry o nadbytečnosti založil na dvou důvodech. Zčásti se jednalo o důkazy, které již byly součástí správního spisu. V tomto rozsahu Nejvyšší správní soud neshledává pochybení, neboť takový postup odpovídá ustálené judikatuře, podle které se obsahem správního spisu nedokazuje (rozsudek ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

[16] Vedle tohoto však stála ještě druhá skupina důkazů, které nebyly součástí správního spisu. K nim městský soud uvedl: „[...] ve zbytku považuje soud důkazní návrhy za nadbytečné vzhledem k rozsahu žalobních bodů, protože pro posouzení žaloby stačí obsah samotného správního spisu a podání účastníků v tomto soudním řízení. Jinými slovy, k posouzení žaloby v mezích žalobních bodů, v jejichž rámci byly namítány vady řízení a nezohlednění legitimního očekávání žalobce, nebylo potřeba provádět dokazování, jak ostatně vyplývá i níže z posouzení žalobních bodů soudem.“ Takový závěr však neodpovídá obsahu žaloby. Důkazní návrhy žalobce, které městský soud paušálně a bez dostatečného odůvodnění odmítl, byly totiž v žalobě zřetelně vzneseny ve věcné souvislosti právě s problematikou legitimního

pokračování

očekávání. Nebylo tedy možné je odmítnout pouze s prostým konstatováním, že překračují rámec žalobních bodů. Pokud pak městský soud odkazuje na zbytek rozhodnutí (což vyplývá z formulace „jak ostatně vyplýne i níže z posouzení žalobních bodů“) konstatuje Nejvyšší správní soud, že z navazujícího (velmi stručného) textu odůvodnění rozsudku žádné dodatečné důvody pro neprovedení důkazů nevyplývají.

[17] Nejvyšší správní soud též ve shodě se stěžovatelem považuje za nepřipadnou i argumentaci městského soudu obsaženou v bodě 15 napadeného rozsudku. Městský soud zde stěžovateli vytýká, že ohledně legitimního očekávání a skutečností, které by je mohly založit (konkrétní ujištění ze strany poskytovatele), stěžovatel nic netvrdí a ničeho neodkazuje. Takový závěr je však absurdní za situace, kdy městský soud všechny důkazní návrhy stěžovatele *en bloc* odmítl bez hlubšího odůvodnění (viz výše). Pro úplnost soud dodává, že judikatura Nejvyššího správního soudu připouští, aby legitimní očekávání založil i jiný správní orgán než ten, který zároveň stojí v roli poskytovatele dotace. Konkrétní ujištění příjemce dotace může být založeno jednáním jakéhokoliv orgánu veřejné moci, který je oprávněn vyjadřovat se k dotčeným povinnostem. Jedná se zejména o poskytovatele dotace, ale např. i jím pověřené subjekty plnící metodickou činnost při poskytování dotací (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2024, čj. 4 Afs 98/2024-100, bod 30).

[18] Nad rámec stížní argumentace Nejvyšší správní soud identifikoval vadu, ke které byl povinen přihlížet bez námitek. Městský soud totiž vypořádal podstatnou žalobní námitku – spočívající v rozporování důvodu pro nové posouzení souladu projektu s normou ČSN 73 5710 – argumentací, že dle čl. 1 této technické normy se tato norma uplatní přiměřeně pro rekonstrukci stávajících prostorů. Městský soud však již neosvětluje, jak k tomuto závěru došel. Neuvádí, že by norma či reprodukce jejího obsahu byla součástí správního spisu, který mu byl postoupen. Zároveň technická norma ČSN nepředstavuje skutečnost, kterou by dle § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (ve spojení s § 64 s. ř. s.) nebylo třeba dokazovat. Naopak, zdejší soud ve své rozhodovací praxi vychází z toho, že technické normy ČSN, nejsou-li součástí správního spisu, se dokazují jako listinné důkazy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 As 313/2015-492, bod 18). Již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, čj. 3 Azs 103/2005-76, č. 687/2005 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že provedení listinného důkazu bez nařízení jednání představuje vadu řízení dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jak však vyplynulo z odůvodnění napadeného rozsudku i ze zvukového záznamu pořizovaného při ústním jednání městského soudu dne 19. 5. 2025, městský soud ve věci dokazování neprováděl.

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že na základě shora specifikovaných vad nemohl rozsudek městského soudu obstát a bylo třeba jej bez dalšího zrušit. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval navazující stížní argumentací, neboť to by – za uvedeného procesního stavu – bylo přinejmenším předčasné a způsobilo zkrátit účastníky řízení na jejich právech (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 18/04, a ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 560/03, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, čj. 7 Afs 103/2007-77, podle něhož „*správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání ‚nově vysloveného‘ právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší*

správní soud by tak nepřípustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán shora uvedenými názory (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud řádně vypořádá veškerou žalobní argumentaci. Dále přestře přezkoumatelné úvahy ohledně navržených důkazů. Městský soud rovněž zohlední, že listinné důkazy je nutné provádět při ústním jednání.

[21] Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 4. listopadu 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu