



Zpráva o šetření ve věci poskytování dotací Národní sportovní agenturou

Národní sportovní agentura (agentura) zastavila řízení o žádosti o dotaci podanou stěžovatelem xx [aktuální i dřívější název zapsaného spolku], zastoupeným jeho předsedou A. Agentura dospěla k závěru, že stěžovatel nesplnil podmínky pro oprávněného žadatele, jak je vymezuje dotační výzva č. 14/2021 Můj klub 2022,¹ neboť jeho **primárním účelem není organizování sportovní činnosti**.

Stěžovatel nesouhlasil, že dotační podmínku nesplňuje. Poukazoval i na to, že dotaci získali jiní žadatelé, jejichž hlavní činností je něco jiného než organizování sportovní činnosti. Jako příklad uvedl školku, která při výuce provádí mimo jiných aktiv i cvičení s dětmi. Stěžovatel namítal, že agentura v jeho případě mohla být podjatá.

V šetření jsem se zaměřil na tyto otázky, zda:

- (1) agentura řádně vyhodnotila, že stěžovatel nebyl oprávněný žadatel z důvodu, že organizování sportovní činnosti není jeho primárním účelem;
- (2) tuto podmínku hodnotila shodně i u jiných žadatelů;
- (3) usnesení o zastavení řízení² bylo dostatečně odůvodněno a srozumitelné.

A. Shrnutí závěrů

Dospěl jsem k závěru, že **agentura pochybila takto:**

- **Dotační podmínku „primární účel žadatele“ stanovila ve výzvě nejasně, nejednoznačně a nedostatečně konkrétně.**
- **Rozhodnutí agentury o zastavení řízení ze dne 19. ledna 2023, č. j. NSA-MK22-04672/2021/MK22/3, ve kterém shledala, že stěžovatel není oprávněný žadatel, je věcně nesprávné, případně minimálně nepřezkoumatelné.**
- **Agentura nepostupovala v souladu se zásadou rovného zacházení (§ 2 odst. 4 správního řádu), pokud dotaci poskytla jiným žadatelům, kteří měli rámec činností ve stanovách formulován široce, avšak stěžovateli z tohoto důvodu dotaci neposkytla.**

B. Skutková zjištění

B.1 Dotační podmínky ve výzvě

Ve výzvě (čl. 6.1) je uvedeno, že oprávněný žadatel musí mj. splňovat to, že „... účelem/předmětem hlavní činnosti žadatele je dle jeho zakladatelského dokumentu a případných dalších podkladů organizování činnosti v oblasti sportu“, a dále, že „... ke dni podání žádosti prokazatelně uskutečňuje organizování činnosti v oblasti sportu po dobu

1 Výzva č. 14/2021 Můj klub 2022, č. j. NSA-0058/2020/A/65, dostupná na internetových stránkách agentury https://agenturasport.cz/wp-content/uploads/2021/11/Vyzva_14_2021_MUJ_KLUB_2022-ve-zneni-dotaku_2.pdf www.agenturasport.cz.

2 Viz usnesení agentury o zastavení řízení ze dne 19. ledna 2023, č. j. NSA-MK22-04672/2021/MK22/3.



alespoň dvou (2) let“. Z výzvy nevyplývají bližší podmínky k hodnocení hlavního účelu/činnosti.

Bod 2.3 pak stanoví (zkráceně), že sportovním klubem se rozumí sportovní organizace, jejímž **primárním účelem je organizovat sportovní činnost v rámci daného sportovního odvětví**. Sportovní klub organizuje sportovní činnost zpravidla v rámci jednoho sportovního odvětví. Pro účely této výzvy eviduje sportovce ve věku 3–20 let. Bod 2.4 pak vymezuje pojmy tělovýchovná jednota/tělocvičná jednota/jednota. Jejich primárním účelem je organizovat sportovní činnost zpravidla v rámci více sportovních odvětví.

B.2 Usnesení o zastavení řízení

V usnesení o zastavení řízení je uvedeno, že ze **stanov stěžovatele** „... vyplývá, že jeho účel sice zahrnuje plavecké sporty, ovšem tyto sportovní aktivity jsou zahrnuty do širšího rámce kulturních a společenských aktiv, a také do nabídky zájmových činností. Zahrnuje to přitom činnosti organizované i neorganizované. Z takto široce vymezeného rámce činností vyplývá, že organizování sportovní činnosti není primárním účelem.“

B.3 Vyjádření agentury

Po urgencích mi³ dne 11. července 2023 ředitel odboru podpory sportu agentury Ing. Milan Labašta odpověděl na moje dotazy. Jeho odpovědi shrnu v další části, kde již hodnotím postup agentury.

C. Právní hodnocení

C.1 Formulace a výběr dotačních podmínek

Obsahem výzvy (§ 14j rozpočtových pravidel⁴) je její věcné zaměření, okruh oprávněných žadatelů o dotaci, lhůta pro podání žádosti, popřípadě další požadavky, které žadatel o dotaci musí naplnit, a informace o podkladech podle § 14 odst. 3 písm. f). Bližší podmínky k obsahu výzvy rozpočtová pravidla ani zákon o podpoře sportu⁵ nestanoví. Některá pravidla lze však dovodit z podpůrně používaného správního řádu, který stanoví **obecné zásady činnosti správních orgánů**, včetně zásady vstřícnosti a státní správy jako služby veřejnosti, shodného rozhodování v obdobných případech, zásady, aby rozhodnutí odpovídalo okolnostem daného případu. Vycházet je nutné i z principů dobré správy,⁶ např. z principu předvídatelnosti, přesvědčivosti, odpovědnosti a vstřícnosti.

Z judikatury pak lze konkrétněji dovodit, že **přerozdělování veřejných prostředků nemůže být svévolné a diskriminační a musí při něm být dodržovány základní zásady právního státu.**⁷

Podobné úvahy o formulaci podmínky se dlouho řeší např. **u podmínek (zadávací dokumentace) ve veřejných zakázkách**, kde rovněž platí zákaz libovůle a diskriminace, důraz na transparentnost, rovnost. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže konstatoval,

3 Prostřednictvím vedoucí odboru justice, finance a migrace Kanceláře veřejného ochránce práv JUDr. Petry Janouškové.

4 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

5 Zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu.

6 Dostupné zde <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>.

7 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37; dostupné www.nssoud.cz.



že **žadavací dokumentace** (podmínka) musí **být úplná a správná, jasná, srozumitelná, určitá a dostatečně podrobná.**⁸ Požadavky zadavatele musejí být stanoveny „**jasně a srozumitelně, tj. takovým způsobem, aby jejich obsah byl chápán stejně všemi dotčenými subjekty, a nedocházelo k rozličnému výkladu.**“⁹ Ačkoliv dotační řízení a veřejné zakázky mají svá odlišná specifika, základ zůstává stejný – **dostatečně určité, jasné, srozumitelné podmínky.** Bez takto stanovených podmínek nelze řádně hodnotit, jestli je uchazeč splnil. **Jedině takové podmínky mohou snížit riziko libovůle a přispět k transparentnosti** užívání veřejných financí.

Poskytovatel dotace by proto měl dotační podmínky formulovat (v rámci prostoru vymezeného např. programem) **tak, aby byly jasné, jednoznačné a dostatečně podrobné, aby mohl jejich splnění přezkoumatelně (transparentně) vyhodnotit a aby nedocházelo k jejich rozličnému výkladu. Je odpovědný za to, že pravidla, která si nastaví, dodržuje, a že nakládání s veřejnými prostředky neporušuje elementární principy platné v právním státu.**¹⁰

K výkladu podmínky „organizování činnosti v oblasti sportu jako primární účel žadatele“ zástupce agentury uvedl pouze **obecně**, že agentura hodnotí žádosti vždy stejně v souladu s podmínkami Výzvy. Odkázal na čl. 6 Výzvy a dále zejména definice v bodech 2.3, resp. 2.4. Uvedl, že u žádostí se hodnotí jejich **primární účel**. Co znamená „primární účel“ mi nevysvětlil. Uvedl jen, že agentura hodnotí podmínky vždy zejména na základě stanov žadatele, což je pro ni stěžejní dokument. Pokud existují pochybnosti, využívá i jiných zdrojů (webových stránek, jiných dokumentů, které žadatel poskytne). U stěžovatele agentura rozhodla, jak uvedl její zástupce, zejména na základě stanov, jeho webových stránek a z dokumentů doložených na základě výzvy k odstranění vad. V podrobnostech pak odkázal na usnesení o zastavení řízení. Agentura mi sdělila, že neověřuje, jakou činnost žadatel reálně vykonává (s ohledem na množství posuzovaných žádostí to není možné). Pokud žadatel nemá stanovy v souladu s reálně vykonávanou činností, není povinností agentury ji ověřovat. Na dotaz, zda agentura má k výkladu „primární účel“ nějaké vnitřní předpisy či pokyny, zástupce agentury uvedl, že při výkladu podmínek je agentura povinna řídit se zákonnými normami a podmínkami výzvy. Vnitřní předpisy k výkladu nemá.

Domnívám se, že podmínka výzvy „organizování činnosti v oblasti sportu jako primární účel žadatele“ není jasná, jednoznačná ani dostatečně podrobná. Není formulována tak, aby u jednotlivých žádostí agentura mohla shodně a transparentně posoudit její splnění. K definování podmínky pro její výklad jednotlivými pracovníky nemá ani žádné vnitřní předpisy, které by zajistily jednotnost postupů jednotlivými pracovníky.¹¹

Agentura vychází zejména ze znění stanov. Pravidla pro **definování účelu** ve stanovách však nejsou daná – ani výzvou, ani např. občanským zákoníkem. Není definováno, co to je, jak konkrétně má být ve stanovách popsán ani kolik účelů spolek může mít, případně který je hlavní, pokud jich má více.

8 Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 3. května 2013, č. j. ÚOHS-S249/2012/VZ-8167/2013/550/HKu; dostupné <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-10459.html>.

9 Rozhodnutí ze dne 27. dubna 2011, č. j. ÚOHS-S520/2010/VZ-3029/2011/530/RNi; dostupné <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-8897.html>.

10 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81.

11 Pokud by je měla, měla by je zveřejnit pro zajištění transparentnosti rozhodování.



Občanský zákoník hovoří jen o **hlavní** a vedlejší **činnosti spolku**. „*Hlavní činností spolku může být jen uspokojování a ochrana těch zájmů, k jejichž naplňování je spolek založen. Podnikání nebo jiná výdělečná činnost hlavní činností spolku být nemůže. Vedle hlavní činnosti může spolek vyvíjet též vedlejší hospodářskou činnost spočívající v podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, je-li její účel v podpoře hlavní činnosti nebo v hospodárném využití spolkového majetku.*“¹² I pojem „hlavní činnost“ je ve výzvě zmíněn (usnesení o zastavení řízení se k hlavní činnosti stěžovatele nijak nevyjadřuje). Dodávám však, že ani pro činnost hlavní není stanoveno, jak obecně či konkrétně musí být ve stanovách vymezena, případně kolik aktivit může zahrnovat.

Hodnocení splnění předepsané dotační podmínky je tak velmi subjektivní. Její výklad není o co opřít. Co znamená hlavní účel? Hlavní činnost? Pokud má spolek napsaný dva či více účelů, který je ten hlavní? Co znamená „organizování sportovní činnosti“? Že se zabývá sportem? Vede sportovní kroužky? Nebo účel musí přímo znít „organizování sportovní činnosti“?

Řešením by mohlo být, kdyby agentura, alespoň ve sporných případech, kdy žadatel má více účelů, ověřila v praxi, který z uvedených účelů je hlavní účel (co reálně dělá, jak často, s jakou časovou dotací...). Jak však agentura dodává, tuto skutečnost kvůli množství žádostí nemůže ověřit. Avšak stále bez definování toho, jak odlišit hlavní účel od jiných, by při vyhodnocení splnění podmínky byl stále velký prostor pro libovůli.¹³

Doplňuji, že nastavení dotační podmínky vede v praxi k tomu, že žadatelé upravují účel v zakládajícím dokumentu ad hoc podle znění konkrétní výzvy. To není zcela jistě zamýšlený cíl poskytování dotací.

C.2 Stěžovatel jako (ne)oprávněný žadatel, usnesení o zastavení řízení

Dotační podmínky musejí být jednoznačné a jasné, pokud nejsou, **nemůže to jít k tíži žadatele o dotaci.**¹⁴

Dle § 14 j) odst. 4 rozpočtových pravidel poskytovatel **usnesením řízení zastaví** v případě, že žadatel **neodpovídá okruhu** oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě k podání žádostí. Náležitostí rozhodnutí, a není-li stanoveno jinak, tak i usnesení, je i **odůvodnění**, které má mj. obsahovat podklady výroku, úvahy, kterými se správní orgán řídil.¹⁵ Správní orgán musí přijmout řešení, které odpovídá **okolnostem daného případu** a musí dostatečně **zjistit skutkový stav.**¹⁶

Stěžovatel měl ve stanovách více účelů bez označení toho, co je účel hlavní.¹⁷ Agentura, jak vyplývá z usnesení o zastavení řízení, vyvodila závěr, že **organizování činnosti v oblasti**

12 Ustanovení § 217 odst. 1 a 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

13 Jistou inspiraci by poskytovatelé mohli hledat při formulování podmínek v projektovém řízení SMART. Zkratka vychází z anglických slov, která říkají, jak by měl cíl vypadat. Měl by tedy být Specific (konkrétní), Measurable (měřitelný), Achievable (dosažitelný), Relevant (smysluplný), Time Specific (časově ohraničený). Zdůrazňuji, že jsem si vědom toho, že parametry SMART nelze použít vždy a doslova, a používám je jen jako zdroj inspirace.

14 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81; dostupné www.nssoud.cz.

15 Ustanovení § 63 odst. 3 správního řádu.

16 Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.

17 Do 13. února 2023 měl účel definován takto:



sportu není hlavním účelem stěžovatele, z toho, že rámec činností stěžovatele je formulován příliš široce, i když zahrnovaly výslovně i organizování sportovních aktivit.

Ačkoliv zástupce agentury uvedl, že v případě stěžovatele agentura vycházela i z jiných podkladů od stěžovatele, neuvedl konkrétně, z kterých (okrajově zmínil jen webové stránky stěžovatele), a **zejména jiné zdroje, kromě stanov, nevyplývají z odůvodnění usnesení o zastavení řízení.** Pokud agentura vycházela i z jiných podkladů než stanov, měly být v odůvodnění výslovně uvedeny a zhodnoceny. Od žadatele mám k dispozici přihlášky dětí ke sportovním aktivitám, včetně dokladů za platby za konkrétní sportovní kroužky, e-maily o výsledcích závodů stěžovatelova družstva akvabel, tréninkový plán akvabel (v bazénu i v tělocvičně). Z dokladů vyplývá, že stěžovatel pořádá dětské sportovní kroužky. Z pokladů tedy lze dovést, že žadatel (slovy výzvy) organizuje sportovní aktivity, a to pravidelně každý den. **Pokud agentura vycházela i z jiných podkladů, usnesení o zastavení řízení považuji minimálně za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů,** protože v odůvodnění neobsahuje, ze kterých dalších podkladů agentura vycházela, a tím ani popis dostatečně zjištěného skutkového stavu.

Jestliže agentura dospěla k závěru, že stěžovatel nesplnil dotační podmínky pouze na základě stanov, pak se domnívám, že tento závěr nemůže obstát. Stěžovatel měl organizování sportovních aktivit zapsané mezi účely ve stanovách a tuto činnost doložil i např. podklady, které mám k dispozici. Domnívám se proto, že tuto podmínku splnil. Bez definování toho, co je účel hlavní, a bez stanovení lépe měřitelných ukazatelů, lze stěžít odůvodnit, proč stěžovatel tuto podmínku nesplnil. To, že nejde o účel jediný, neznamená, že nejde o účel hlavní. Nejasné dotační podmínky nemohou jít k tíži žadatele.

Rozhodnutí o zastavení řízení proto považuji za věcně nesprávné či minimálně za nepřezkoumatelné.

C.3 Hodnocení u ostatních žadatelů

Správní orgán musí postupovat tak, aby v rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.¹⁸

Stěžovatel poukazyval na to, že u některých jiných příjemců **lze mít pochybnosti o shodném výkladu splnění podmínky převažující činnosti.** Uvedl, že dotaci obdržely některé kluby, které nemají ve svém účelu popsaném ve stanovách ani zmínku o sportu, jiné jako svůj účel sport sice mají, ale zabývají se jím okrajově nebo vůbec. Některé podpořené spolky vykonávají pouze komerční činnost, i když sportovního zaměření, a některé mají nesrovnatelně více činností než stěžovatel, ve kterých je sport zmíněn pouze okrajově.

„Podpora a rozvoj sportovních, kulturních a společenských aktivit rodičů, dětí a mládeže zejména v oblasti rekreačních a závodních plaveckých sportů dětí a mládeže, cvičení dětí a rodičů a výchovně vzdělávacích a volnočasových činností dětí a mládeže i celých rodin.

Vytváření podmínek pro aktivní a smysluplné trávení volného času dětí a mládeže, a to organizovaně i neorganizovaně.

Zvyšování dostupnosti pohybových aktivit, zajišťování pestré nabídky zájmových činností pro všechny věkové kategorie, a tím i zlepšování životního stylu a zdraví společnosti.

Vytváření veřejného prostoru pro vzájemné setkávání členů i zájemců z řad veřejnosti, pro jejich komunikaci a vzdělávání.“

Dostupné v obchodním rejstříku xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx [odkaz].

¹⁸ Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu.



Jako příklad úspěšného žadatele uvedl školku, která při výuce provádí, mimo jiných aktivit, i cvičení s dětmi. To však nesplňuje podmínku sportovního oddílu.

Žádal jsem agenturu o sdělení, zda agentura hodnotila tuto podmínku shodně i u ostatních žadatelů, např. u žadatelů, kteří provozují primárně školku.

Zástupce agentury k názoru stěžovatele uvedl, že jakékoliv domněnky jsou zcela irelevantní vzhledem k tomu, že stěžovatel nemůže znát podrobnosti žádostí jiných subjektů. Uvedl, že agentura je povinná se řídit zákonnými normami a podmínkami výzvy.

Nemám k dispozici rozhodnutí o poskytnutí dotace pro jiné žadatele¹⁹ ani podklady, které od nich agentura získala. Mohu však již na základě dostupných informací na stránkách agentury, kde je seznam příjemců dotace,²⁰ a jejich stanov ve veřejném rejstříku, konstatovat, že dotaci získala např. jazyková mateřská škola B., z. s., jejíž účel ve stanovách²¹ zahrnuje 12 bodů, včetně provozování mateřské školy a školní jídelny, propagace sportu organizování kurzů a školení. Organizování sportovní činnosti je jen jedním z nich. Pokud by agentura přistupovala k hodnocení stejně a hodnotila hlavní účel na základě stanov, musela by dospět k závěru, že školka podmínku nesplňuje, protože stejně jako u stěžovatele je organizování sportovní činnosti **jen jednou z několika činností**. Dalším příkladem je např. klub C., z. s., který si ve stanovách vytkl rovněž několik cílů,²² jež dle stanov plní deseti činnostmi.²³ Který účel je hlavní? Která činnost je hlavní? I množství dalších příjemců má mezi činnostmi ve stanovách mnoho dalších činností, např. pořádání kulturních akcí, seminářů, konferencí, přednášek.²⁴

Dávám tak za pravdu stěžovateli, že přehled příjemců dotace vyvolává pochybnosti o tom, že agentura postupovala při vyhodnocování dotační podmínky jednotně. Dotační

19 Mám však k dispozici rozhodnutí o dotaci pro stěžovatele na základě Výzvy č. 24/2022, ze kterého vyplývá, že agentura v pozitivním rozhodnutí nevysvětluje, proč žadatel podmínky splnil a z čeho to agentura dovozuje. Proto jsem ani nežádal rozhodnutí o poskytnutí dotace jiných žadatelů.

20 Dostupný zde https://nsa.gov.cz/wp-content/uploads/2023/01/MK22_na-web.pdf.

21 Dostupné v obchodním rejstříku xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx [odkaz].

22 „a) Sdružování vlastních členů za účelem provozování golfové hry a naplňování jejich společenských a sportovních potřeb při respektování obecně platných zákonů, morálních a etických zásad a fair play,

b) zajištění kvalitních podmínek pro golfový sport vlastních členů a to včetně služeb s tím spojených,

c) propagace činností spolku a sportovních disciplín.“ Srov. Stanovy spolku; dostupné xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx [odkaz].

23 „Cíle spolku se uskutečňují naplňováním následujících předmětů činnosti spolku:

a. rozvoj golfového sportu a jeho základních principů,

b. organizování, zajišťování a podpora rekreačního a závodního sportu,

c. výuka golfu se zaměřením na nové členy a mládež,

d. rozvoj mimoškolní výchovy a vzdělávání dětí a mládeže,

e. podpora, organizování a zajišťování sportovních a kulturních akcí pro vlastní členy, děti a mládež,

f. rozvoj turistického ruchu v hlavním městě Praha, a za tímto účelem spolupráce s dalšími subjekty,

g. podpora golfové turistiky, h. pořádání vzdělávacích programů, sportovní školy, semináře, vypůjčování sportovního náradí, i. vytváření podmínek pro naplnění společenských, kulturních, sportovních a podnikatelských zájmů,

j. ochrana a péče o životní prostředí.“

Srov. Stanovy spolku;

dostupné xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx [odkaz].

24 Např. D., z. s.

Srov. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx [odkaz].



podmínka formulovaná tak, že agentura při jejím vyhodnocení má velký prostor pro subjektivitu a pro libovůli, k takovým závěrům bohužel směřuje. Stanovy některých příjemců dotace mají rovněž **rámeček činností formulován široce, přesto dotaci získali. Stěžovatel však z tohoto důvodu dotaci nedostal. Agentura dospěla k závěru, že není oprávněný žadatel proto, že „[z] takto široce vymezeného rámce činností vyplývá, že organizování sportovní činnosti není [jeho] primárním účelem“.**²⁵ Domnívám se tak, že agentura nedodržela jednotný postup v hodnocení této podmínky.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám předsedovi Národní sportovní agentury a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ho žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 21. listopadu 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

25 Usnesení agentury o zastavení řízení ze dne 19. ledna 2023, č. j. NSA-MK22-04672/2021/MK22/3.