



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce: **MESIARON s. r. o.**, IČ 050 30 315
se sídlem Zelinova 5592, 760 05 Zlín
zastoupeného společností F-CONSULT s. r. o., daňovým poradcem
se sídlem Březnická 5565, 760 01 Zlín

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, IČ 476 09 109
se sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha 1
zastoupenému JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem
se sídlem Kořenského 1107/15, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 21. 1. 2022, č. j. MPO 10302/2022

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „žalovaný“) ze dne 21. 1. 2022, č. j. MPO 10302/2022 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o dotaci podanou v rámci Výzvy 2 Programu COVID – Nepokryté náklady (dále jen „*dotační program*“ a „*výzva*“).

2. Dne 11. 6. 2021 byla žalovaným zveřejněna výzva, která vymezovala základní podmínky účasti v tomto dotačním programu a mechanismy pro výpočet programu.
3. Žalobce dne 13. 7. 2021 podal v rámci výzvy žádost prostřednictvím elektronického portálu AIS MPO, kde žádal o podporu z plošného programu COVID – Nepokryté náklady za rozhodné období duben až květen 2021 ve výši 382 800 Kč (dále jen „žádost“).
4. Žalovaný vydal rozhodnutí, kterým dne 21. 1. 2022 zastavil řízení o žádosti žalobce o dotaci podanou v rámci dotačního programu, když dospěl k závěru, že žalobce neodpovídá okruhu oprávněných žadatelů podle článku 5 výzvy. Vadou žádosti byla chybná volba srovnávacího období na záložce „Další údaje žádosti“ v důsledky zaškrtnutí políčka „Jsem žadatel, který vznikl nebo zahájil provoz/činnost až po 1. dubnu 2019“.
5. Žalovaný zjistil, že podle údajů o žalobci zapsaných v obchodním rejstříku žalobce vznikl již dne 27. 4. 2016 a svoji podnikatelskou činnost tak zahájil již před 1. 4. 2019. Jako srovnávací období si tak měl zvolit období duben – květen 2019. Žalobce nesplnil podmínku volby jiného než základního srovnávacího období, protože nezačal svoji činnost až po 1. 4. 2019. Pokud žalobce namítal, že k 1. 1. 2020 uzavřel nájemní smlouvu k užívání provozoven a že v roce 2019 podnikatelskou činnost nevykonával, tyto okolnosti nejsou podle žalovaného relevantním důvodem utlumení podnikatelské činnosti, když žalobce během řízení neuvedl, co přesně bylo relevantním důvodem útlu jeho podnikatelské činnosti v roce 2019. Takové okolnosti by bylo možno podřadit pod „jiné podobné skutečnosti“, ale příslušnou kolonku žádosti žalobce nezaškrtnl ani po vrácení žádosti k opravě a doplnění informací. Žalovaný neshledal důvodnou ani námitku žalobce ohledně diskriminačního přístupu žalovaného k žalobci, když odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je rozhodnutím poskytovatele dotace, jak pravidla podpory nastaví, a pokud žadatel podmínky nesplňuje, na dotaci nedosáhne a nelze jej ani považovat za oprávněného žadatele, když na podporu není právní nárok. Žalobce si nemohl zvolit jiné než základní srovnávací období a nesplnil podmínku poklesu obrátu nejméně o 50 % za rozhodné období oproti stejnému období roku 2019.

II. Žalobní body

6. Žalobce v podané žalobě namítl, že předmětem sporu je nesprávný výklad Žalovaného některých pojmů, které byly uvedeny ve „Výzvě 2 Programu COVID – Nepokryté náklady“, což mělo za následek vydání zamítavého usnesení.
7. K jednotlivým důvodům zastavení řízení žalobce uvedl, že vznikl dne 27. 4. 2016, což osvědčuje zápis v obchodním rejstříku. Hlavní podnikatelskou činností po celou dobu existence byla hostinská činnost. Tato podnikatelská činnost byla v průběhu let 2016 až 2021 několikrát přerušena. Tato skutečnost je dohledatelná v živnostenském rejstříku, kde jsou konkrétně uvedeny dny zahájení provozování podnikatelské činnosti a ukončení provozování podnikatelské činnosti na jednotlivých provozovnách. Poslední ukončení provozování podnikatelské činnosti bylo dne 31. 8. 2018. Poslední zahájení podnikatelské činnosti bylo dne 1. 1. 2020. K tomuto datu neproběhla v médiích žádná zmínka o tom, že v Evropě se šíří jakákoliv epidemická nákaza, která by měla negativní dopad na společnost.
8. V článku 5.1.bodu b) Výzvy 2 je uvedeno, že žadatel, který vznikl nebo zahájil provoz/činnost až po 1.4.2019 si jako srovnávací období může zvolit, kterékoliv dva po sobě jdoucí měsíce a to od 1.4.2019 do konce roku 2020. Tato podmínka se vztahuje na vznik nebo zahájení provozu či činnosti. Spojku „nebo“ žalobce vnímá jako volbu mezi dvěma eventualitami, jelikož zde není uvedena čárka. Z tohoto důvodu je žalobce přesvědčen, že zahájení podnikatelské činnosti v jeho případě bylo dne 1. 1. 2020, splňuje tedy podmínku volby srovnávacího období, když dle teleologického výkladu bylo smyslem podpory pomocí podnikatelským subjektům, jejichž obrát kvůli pandemii klesl viz. Čl. 2 výzvy.

9. Žalobce poukázal rovněž na znění článku 5.1.bodu b) s tím, že zde je uvedena ještě další alternativa, která je spojována spojkou „a“ ve složené větě. Žadatel, jehož podnikatelská činnost byla od 1. 4. 2019 do 31. 5. 2019 utlumena v důsledku relevantní skutečnosti, si taktéž může zvolit kterékoliv dva po sobě jdoucí měsíce, a to od 1. 4. 2019 do konce roku 2020. Tato podmínka se vztahuje na utlumení v důsledku relevantní skutečnosti s odkazem na poznámku pod čarou. V ní se uvádí, že relevantní skutečností může být zejména mateřská dovolená, doba čerpání rodičovského příspěvku nebo přerušení podnikání z důvodu dlouhodobé nemoci či jiné podobné překážky. Spojku „a“ tedy žalobce vnímá jako další eventualitu, která se však týká fyzických osob. Žalobce vychází z toho, že právnická osoba nemůže využívat instituty, které jsou uvedeny v poznámce pod čarou. Nicméně pokud žalobce poukazyval na to, že poznámka pod čarou otvírá alternativní možnosti, žalovaný tento názor v napadeném usnesení potvrdil, nicméně tyto alternativy ve vazbě na právnické osoby z poznámky pod čarou nejsou vůbec zřejmé, a proto pokud tedy žalovaný uvádí alternativy, které nejsou z výzvy zřejmé, zůstává otázkou, jak lze nahlížet na vyřčenou definici ve věci zahájení podnikatelské činnosti.
10. Žalovaný uvádí, že žádost se podává za celou žadatelovu podnikatelskou činnost a odkazuje na čl. 8.17. výzvy. Na této skutečnosti staví svou správní úvahu v tom, že se na žadatele hledí jako celek, což vysvětluje tak, že začátek „podnikatelského života společnosti“ je moment, kdy začala generovat první tržby. Z tohoto pohledu přerušení podnikání žalobce na provozovnách a následné obnovení jeho podnikání na provozovnách nelze brát za zahájení podnikatelské činnosti podle čl. 5.1.bodu b) výzvy. V předmětném čl. 5.1.bodu b) výzvy je uvedeno, že žadatel „*zahájil provoz/činnost*“. Z této definice však nevyplývá, že začátkem „*podnikatelského života společnosti*“ je moment, kdy začala generovat první tržby. Tato definice by musela znít „*poprvé zahájil provoz/činnost*“. Z těchto důvodů nelze souhlasit se správní úvahou žalovaného a jeho postup žalobce považuje za diskriminační, jelikož tímto postupem jsou upřednostňovány pouze společnosti, které prvně zahájily podnikatelskou činnost. Společnosti, které evidentně přerušily podnikatelskou činnost na několik let, jsou z tohoto dotačního systému vyřazeny.
11. Závěrem podané žaloby žalobce zdůraznil, že předmětná výzva byla vydána na základě rozhodnutí Evropské komise číslo SA.62477: COVID nekryté fixní náklady, ze dne 26. 4. 2021. Současně tato výzva navazovala na čtvrtou změnu dočasného rámce pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID-19 a změny přílohy sdělení Komise členským státům o uplatňování článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na krátkodobé pojištění vývozních úvěrů (2020/C 340 I/01) vydanou Evropskou komisí (zveřejněno v úředním věstníku EU dne 13. 10. 2020). Ani doporučení Evropské komise nevylučuje podniky, které by přerušily podnikatelskou činnost, proto žalobce opět vnímá diskriminační postup žalovaného v jeho věci.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že podanou žalobu neuznává. Podle názoru žalovaného je nedůvodná a žalovaný navrhl její zamítnutí.
13. V prvé řadě žalovaný namítl, že žalobce byl při podání žalobního návrhu neplatně zastoupen daňovým poradcem. Podle ustanovení § 35 odstavec 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), může být účastník zastoupen advokátem, popřípadě jinou osobou, která vykonává specializované právní poradenství podle zvláštních zákonů, týká-li se návrh oboru činnosti v nich uvedených. Obor činnosti daňových poradců specifikuje zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, a to v ustanovení § 1 písm. a) jako poskytování právní pomoci a finančně ekonomických rad ve věcech daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, jakož i ve věcech, které s daněmi přímo souvisejí, a jedná se tak zejména o

pasivní odvody do státního rozpočtu. Oproti tomu dotace, jejichž pojem je vysvětlen v ustanovení § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, jsou interpretovány jako peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníkem nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Rozsah pole působnosti daňových poradců nelze rozšířit i o poskytování právní pomoci v oblasti dotací. Dle názoru žalovaného nebyl žalobce při podání návrhu na zahájení řízení řádně zastoupen, a jsou tu důvody pro odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., kdy byl návrh na zahájení řízení podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou.

14. K organizaci Programu podpory podnikajících subjektů postižených celosvětovým šířením onemocnění COVID - 19 způsobeného virem SARS CoV - 2 „*Program COVID – Nepokryté náklady*“ (dále též „*Program podpory*“) žalovaný uvedl, že postupuje na základě ustanovení § 14 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, které uvádí: „*Na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.*“ Skutečnost, že na dotaci není právní nárok, dále rozvíjí ustanovení § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech gramaticky tak, že uvádí, že dotace „*může*“ být poskytnuta. V této souvislosti tedy platí, že v každém dotačním programu mohou být stanoveny různé bližší podmínky.
15. Podle odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného byla žádost žalobce zamítnuta především na základě zjištění, že jak v rozhodnutí samotném, tak i v rámci komunikace žalovaného se žalobcem přes tzv. Nástěnku žádosti žalobce v agendovém informačním systému (dále jen „AIS“) bylo žalobci ze strany žalovaného opakovaně vysvětleno, jaké jsou podmínky, za kterých je žadatel považován oprávněného žadatele. Tyto podmínky jsou odstupňovány následovně:
 - 2.1. Žadatel vznikl před 1. 4. 2019,
 - 2.2. Pokud žadatel jako společnost vznikl před 1. 4. 2019, ale reálně nikdy nevykonával svou podnikatelskou činnost, odvíjí se posuzování rozhodného a srovnávacího období od okamžiku, kdy reálně začne generovat tržby.
16. Uvedené ustanovení je zacílené na tzv. ready made společnosti, které mohou existovat již mnoho let, ale svou podnikatelskou činnost zahájí až po prodeji novému majiteli, tedy mnohdy dlouhou dobu po založení. Ustanovení Programu podpory je třeba číst systematicky. V Programu podpory je uvedeno „*Jsem žadatel, který vznikl nebo zahájil provoz/ činnost (případně se stal osobou samostatně výdělečně činnou) až po 1. dubnu 2019*“, tedy předpokládá se souslednost zahájení podnikatelské činnosti, respektive provozu jako takového – alternativou je zde uvedení „*stání se*“ osobou samostatně výdělečně činnou pro fyzické osoby. Jedná se přitom o zahájení podnikatelské činnosti jako takové
17. Žalobce Program podpory vykládá tak, že je nerozhodné, kolikrát byla podnikatelská činnost přerušena a opakovaně zahájena, přičemž je rozhodné, kdy byla podnikatelská činnost opakovaně zahájena naposled. Žalovaný ale Program podpory tímto způsobem nekoncepoval. Dle Programu podpory je rozhodné, kdy žadatel o dotaci zahájil podnikatelskou činnost poprvé. Tento výklad žalovaného je dále podpořen zněním čl. 5.1 písm. b) výzvy, kde je uvedeno, že „*...žadatel, jehož podnikatelská činnost byla v období od 1. 4. 2019 do 31. 5. 2019 utlumena v důsledku relevantní skutečnosti*“, kterými mohou být dle demonstrativního výčtu v poznámce pod čarou např. mateřská dovolená, doba čerpání rodičovského příspěvku, přerušování provozování živnosti z důvodu dlouhodobé nemoci či jiné podobné překážky, neboť právě uvedené relevantní skutečnosti mohly mít dopad na útlum podnikatelské činnosti. Pokud by byl správný výklad žalobce, část ustanovení se týkající se relevantních skutečností by byla v textu výzvy zcela zbytečná. Nelze tedy souhlasit s tvrzením žalobce, že

pro posouzení podmínek k získání dotace je rozhodné zahájení činnosti poté, co byla podnikatelská činnost přerušena.

18. Podle názoru žalovaného se nelze ztotožnit s názorem žalobce, že podmínky Programu podpory by měly být vždy interpretovány tak, aby byla podpora přiznána všem žadatelům, kteří o ni požádají. S ohledem na možnou účelovost spočívající v opakovaném přerušování a opětovném zahajování podnikatelské činnosti, je z hlediska Programu podpory opomenutí této možnosti úmyslné. Na této skutečnosti nic ani nemění výklad ke spojce „nebo“, který predestinuje ve svém podání žalobce. V rámci poznámky pod čarou je uveden pouze demonstrativní výčet případů, které dle poskytovatele dotace v okamžiku vypsání Programu podpory podmínku relevantní skutečnosti naplňovaly, což je mimo jiné uvozeno slovem „zejména“, které poukazuje na demonstrativnost výčtu. Ostatně relevantní skutečnosti uvedené pod čarou, dopadají zejména na fyzické osoby.
19. Žalovaný poukázal na odůvodnění usnesení o zastavení řízení, kde je žalobci zevrubně popsáno, z jakého důvodu dle poskytovatele nesplňuje ani jednu ze dvou alternativních podmínek pro volbu jiného, než srovnávacího období.
20. Ohledně otázky v žalobě tvrzených diskriminačních podmínek žalovaný odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. na rozsudky ve věcech č. j. 6Afs 8/2018 - 37, či č. j. 9Ads 83/2014 - 46). V nich Nejvyšší správní soud mimo jiné stanovil, že *„Rozhodování o tom, jaké oblasti veřejného zájmu budou podporovány, za jakých podmínek a jakým subjektům (zda soukromým či veřejným, zda podnikatelským či nepodnikatelským atd.) bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat.“* Nejvyšší správní soud dále uvedl *„[...] každá výzva k podávání žádostí o dotaci musí být v souladu s dotační politikou Evropské unie, jakož i s ní dojednanou strategií každého členského státu, i pravidly dotačního programu [...]“*
21. Správní soudy tak mohou posuzovat pouze to, zda poskytovatel dotace postupoval férově a dodržel v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků všechna stanovená pravidla, mezi která patří i pravidla vyplývající z výzvy k předkládání žádostí o dotaci. Zásah soudu do podmínek obsažených v takové výzvě tak je možný pouze ve výjimečných případech (např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zjevně nepřijatelná). Ta pak musí dosahovat z povahy věci extrémní intenzity. To zde není splněno. Je rozhodnutím poskytovatele dotace, jak nastaví pravidla podpory. Pokud žadatel podmínky nesplňuje, na dotaci nedosáhne, a nelze jej tedy považovat za oprávněného žadatele. Dotace z Programu COVID – Nepokryté náklady jsou pro žadatele nenárokové. Vynechání společností, které svou podnikatelskou činnost přerušily, je v tomto smyslu záměrné a s ohledem na výše uvedené jej nelze považovat za diskriminační. Dočasný rámec, na nějž žalobce v podané žalobě odkazuje, pouze nastavuje mantinely pro členské státy; jaké budou následně konkrétní parametry podpory, je již na uvážení každého jednoho z nich.
22. Z uvedeného pohledu se tedy nejedná o diskriminační nastavení podmínek druhé Výzvy programu Nepokryté náklady. Žalovaný jako poskytovatel dotace pouze nastavil takové podmínky, které uvážil za vhodné; dotace není nároková, jde o podporu, kterou poskytuje stát pro vybrané subjekty, splňující jím nastavené podmínky. Žalobce (žadatel o dotaci) nesplnil žádný předpoklad pro možnost uplatnění jiného než základního srovnávacího období.

IV. Posouzení věci soudem

23. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, jakož i

z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Soud o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyslovil nesouhlas.

24. Pokud jde o podmínky, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení), soud dospěl k závěru, že v dané věci byly podmínky řízení splněny. Námitka žalovaného, že žaloba byla podána k tomu neoprávněným subjektem, protože byla podána v zastoupení obchodní společností oprávněnou k výkonu daňového poradenství, není důvodná.
25. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že obor činnosti daňových poradců specifikuje zákon č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců České republiky, a to v ustanovení § 1 písm. a) jako poskytování právní pomoci a finančně ekonomických rad ve věcech daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, jakož i ve věcech, které s daněmi přímo souvisejí, a jedná se tak zejména o pasivní odvody do státního rozpočtu. Nelze ostatně ničeho namítat ani proti názoru, že dotace, jejichž pojem je vysvětlen v ustanovení § 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech, jsou interpretovány jako peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Soud však nesdílí názor žalovaného, že zastoupení daňovým poradcem v řízení o poskytnutí dotace překračuje rozsah působnosti daňových poradců. Podle názoru soudu jde o jiná obdobná peněžitá plnění, které s daněmi, poplatky a odvody přímo souvisejí. Proto soud uzavřel, že důvody pro odmítnutí návrhu podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nejsou dány.
26. Žaloba není důvodná.

V. Právní rámec

27. Předmětem sporu je, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když s odkazem na § 14j odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel zastavil řízení o žádosti žalobce ze dne 13. 7. 2021 o poskytnutí dotace v rámci výzvy proto, že žalobce neodpovídal okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě.
28. Soud předesílá, že podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel platí, že „na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak“.
29. Podle § 14j odst. 1 rozpočtových pravidel „výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obsah výzvy musí být přístupný po dobu nejméně 30 dnů před uplynutím lhůty pro podání žádosti. Obsahem výzvy 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)“.
30. Z odstavce 4 písm. b) uvedeného ustanovení se podává, že „poskytovatel usnesením řízení zastaví v případě, že žadatel neodpovídá okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě k podání žádosti“.
31. Podle § 14m odst. 1 rozpočtových pravidel „poskytovatel rozhodnutím
 - a) zcela poskytne dotaci nebo návratnou finanční výpomoc,
 - b) zcela zamítne žádost o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, nebo
 - c) dotaci nebo návratnou finanční výpomoc zčásti poskytne a zároveň žádost ve zbytku zamítne“.
32. Soud nejprve zdůrazňuje, že správní soudy v minulosti opakovaně dovodily, že rozhodnutí, kterým poskytovatel nevyhověl žádosti o dotaci, není obecně vyloučeno ze soudního přezkumu správními soudy (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9Ads 83/2014 - 46, publikovaný pod č. 3324/2016 ve Sbírce NSS, či ze dne 17. 1. 2013, č. j.

7As 173/2012 - 44, oba dostupné, stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí správních soudů, též online na www.nssoud.cz).

33. S účinností od 1. 1. 2018 byla předchozí úprava rozpočtových pravidel změněna novelou provedenou zákonem č. 367/2017 Sb. a ustanovení rozpočtových pravidel nově kromě (pozitivního) rozhodnutí o poskytnutí dotace a (negativního) rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dotaci předvídá další procesní variantu vyústění posuzování žádosti o dotaci, když v ustanovení § 14j odst. 4 upravuje okruh případů, v nichž poskytovatel usnesením řízení o žádosti o poskytnutí dotace zastaví. Soud přitom nemá pochybnosti o tom, že touto legislativní změnou nebyly nijak popřeny závěry vyplývající z ustálené rozhodovací praxe správních soudů, dle nichž rozhodnutí, kterým poskytovatel nevyhověl žádosti o dotaci, není vyloučeno ze soudního přezkumu správními soudy (srov. též rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 9. 2020, č. j. 10A 122/2019 - 45, www.nssoud.cz). O přípustnosti soudního přezkumu napadeného rozhodnutí v popsáném rozsahu ostatně není mezi účastníky sporu.
34. Městský soud v Praze považuje také za vhodné konstatovat, že poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je *de facto* dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího žadatele.
35. Soud tak v rámci soudního přezkumu usnesení vydaného podle § 14j odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel posoudí, zda byly v konkrétním případě skutečně dány důvody pro postup podle tohoto ustanovení, tj. zda žadatel o dotaci skutečně neodpovídal okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě k podání žádosti. Obecně přitom platí, že rozsah přezkumu je s ohledem na skutečnost, že na dotace zásadně není právní nárok (viz výše), určitým způsobem omezen. V již citovaném rozsudku č. j. 9Ads 83/2014 - 46 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu podrobně popsal rozsah soudního přezkumu rozhodnutí, kterým není vyhověno žádosti o dotaci, na jejíž poskytnutí nemá žadatel právní nárok. Takový soudní přezkum „je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno žadatel nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související. Ten je určen právními předpisy, podmínkami danými v dokumentech, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, respektive základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě. (...) Při rozhodování je nutné zohlednit konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1As 35/2012 - 40, č. 2736/2013 Sb. NSS).“
36. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6Afs 8/2018 - 37, publikovaného pod č. 3757/2018 Sb. NSS, zároveň platí, že „(r)ozhodování o tom, jaké oblasti veřejného zájmu budou podporovány, za jakých podmínek a jakým subjektům (zda soukromým či veřejným, zda podnikatelským či nepodnikatelským atd.) bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat. Teprve při rozhodování o konkrétních právech a povinnostech konkrétních adresátů o jejich žádosti o poskytnutí dotace je soudní přezkum možný (...). Jinými slovy až na podkladě dříve nastavených pravidel může soud přezkoumávat, zda při rozhodování o neposkytnutí dotace není postupováno svévolně a zda jsou dodržována pravidla, která si stát sám nastavil.“
37. Správní soudy tak zásadně nejsou oprávněny přezkoumávat obsah či nastavení dotačních podmínek, a nejsou tak oprávněny posuzovat ani vymezení oprávněných žadatelů. Jejich role nastává až v dalším kroku, tj. při přezkumu dodržení nastavených podmínek. Převáděno na nyní posuzovanou věc se tak soud může věnovat jen otázkám (ne)dodržení nastavených podmínek ze strany žalovaného, pokud jde o vymezení okruhu oprávněných žadatelů (jejich řádné interpretace a aplikace), nikoli z hlediska toho, jestli jsou dotační podmínky nastaveny správně, šťastně či vhodně.

38. Rozpočtová pravidla předpokládají, že o žádosti o poskytnutí dotace lze rozhodnout v zásadě čtyřmi způsoby, a to:
- a) rozhodnutím, kterým poskytovatel zcela poskytne dotaci nebo návratnou finanční výpomoc (§ 14m odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel),
 - b) rozhodnutím, kterým poskytovatel zcela zamítne žádost o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (§ 14m odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel),
 - c) rozhodnutím, kterým poskytovatel dotaci nebo návratnou finanční výpomoc zčásti poskytne a zároveň žádost ve zbytku zamítne (§ 14m odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel), či
 - d) usnesením o zastavení řízení o žádosti (§ 14j odst. 4 rozpočtových pravidel).
39. Žalobce dle žalovaného nevyhověl požadavku správné volby srovnávacího období podle článku 5.1 b) 2. výzvy. Podle tohoto článku nemůže-li žadatel zvolit jiné srovnávací období než duben – květen 2019, může jiné, než základní srovnávací období zvolit žadatel, který vznikl po 1. 4. 2019, nebo který zahájil činnost po 1. 4. 2019, anebo žadatel, jehož podnikatelská činnost byla po dobu základního srovnávacího období utlumena v důsledku relevantní skutečnosti.
40. Žalovaný na stranách 1 a 2 odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně a dostatečně srozumitelně vyložil a odůvodnil, proč byla zvolena právě tato popsaná souslednost podmínek. Důvodem bylo, aby o podporu nežádaly společnosti předzaložené („*ready made*“ společnosti), které po svém vzniku po dlouhou dobu žádnou činnost nevyvíjejí. Druhá podmínka se váže k záměru podpořit i společnosti a subjekty, u nichž by podle první podmínky došlo k jejich vyřazení, proto byla stanovena podmínka zahájení podnikatelské činnosti.
41. Z obsahu spisu je zřejmé, že žalobce nesplnil podmínku, podle níž by byl oprávněn zvolit si jiné než základní srovnávací období. Je tomu tak proto – a žalovaný při posouzení této otázky nepochybil – že žalobce nezahájil podnikatelskou činnost po 1. 4. 2019. Z obsahu spisu se dále podává, že žalobce byl jako obchodní společnost založen již dne 27. 4. 2016. Na výzvu žalovaného žalobce jako relevantní skutečnost, kvůli níž byla jeho podnikatelská činnost během základního srovnávacího období utlumena, uplatnil důvod „*právní důvod užívání provozoven*“ s tím, že ke dni 1. 1. 2020 uzavřel nájemní smlouvu na provozování podnikatelské činnosti na předmětné provozovně.
42. S uvedeným důvodem jako relevantní skutečností se žalovaný vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž tuto okolnost jako relevantní skutečnost zpochybnil tím, že přesun provozovny na jinou adresu může být důsledkem manažerského rozhodnutí nebo jiných okolností, ovšem žalobce v průběhu korespondence se žalovaným neuvedl, co přesně bylo v jeho případě konkrétním důvodem tvrzeného utlumení podnikatelské činnosti v roce 2019. Se žalovaným lze souhlasit, že v takovém případě, nepředložil-li žalobce žádné další tvrzení o relevantních skutečnostech, rozhodnutí podnikatelského subjektu o dočasném přerušení podnikání samo o sobě nepostačuje pro posouzení naplnění výše uvedené druhé podmínky, při jejímž splnění by byl oprávněn zvolit si jiné než základní srovnávací období. Žalobce ostatně ani v rámci podané žádosti tento postup zaškrtnutím příslušné rubriky v žádosti nezvolil, je proto zřejmé, že jeho následná argumentace uplatněná v žalobě je účelová a námitka není důvodná.
43. Namítal-li žalobce v podané žalobě, že postup žalovaného při rozhodování o žádosti byl vůči žalobci diskriminační, soud ani tuto námitku neshledal důvodnou.
44. Právní úprava či postup správního orgánu by byl diskriminační, pokud by pro různé subjekty ve stejných situacích zakládal odlišná práva a povinnosti (přímá diskriminace), nebo by na základě zdánlivě neutrálních ustanovení určité subjekty znevýhodňoval bez zdůvodnění

legitimním cílem, přičemž prostředky k jeho dosažení by nebyly přiměřené a nezbytné (nepřímá diskriminace). Soud neshledal, že by posuzovaná úprava zakládala jakoukoli diskriminaci.

45. Zcela totožnou námitku žalobce uplatnil v průběhu správního řízení o žádosti a i s ní se žalovaný bezprostředně vypořádal v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. V něm odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6Afs 8/2018 – 37, či ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9Ads 83/2014 – 46, dostupné též online i na www.nssoud.cz). V nich NSS mimo jiné stanovil, že „*Rozhodování o tom, jaké oblasti veřejného zájmu budou podporovány, za jakých podmínek a jakým subjektům (zda soukromým či veřejným, zda podnikatelským či nepodnikatelským atd.) bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat.*“ NSS dále uvedl, „[...] *každá výzva k podávání žádostí o dotaci musí být v souladu s dotační politikou Evropské unie, jakož i s ní dojednanou strategií každého členského státu, i pravidly dotačního programu [...]*“
46. Pokud jde o nyní posuzovanou věc, Program podpory byl notifikován, po předešlých konzultacích ohledně její podoby, Evropskou komisí dle pravidel nastavených Sdělením Komise - Dočasným rámcem pro opatření státní podpory na podporu hospodářství při stávajícím šíření koronavirové nákazy COVID - 19. Podle výše zmíněné judikatury NSS „[...] *soud [bude] posuzovat pouze to, zda poskytovatel dotace postupoval férově a dodržel v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků všechna stanovená pravidla, mezi která patří i pravidla vyplývající z výzvy k předkládání žádostí o dotaci. Zásah soudu do podmínek obsažených v takové výzvě tak bude možný pouze ve výjimečných případech (např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zjevně nepřijatelná).*“
47. Městský soud v Praze se zákonností i případným diskriminačním charakterem napadeného rozhodnutí zabýval i z takto naznačeného pohledu a přihlížel k tomu, že podmínka NSS stanovená na „*neopodstatněnou a v demokratickém právním státě skutečně zjevně nepřijatelnou*“ musí dosahovat z povahy věci extrémní intenzity. Tato podmínka v případě nyní posuzovaném není naplněna. Je zřejmé, že je to především poskytovatel dotace, kdo svým rozhodnutím stanoví, jaká nastaví vlastní pravidla podpory. Stejně tak je zřejmé i to, že pokud žadatel podmínky nesplňuje, na dotaci nedosáhne, a nelze jej tedy považovat za oprávněného žadatele. Na této ucelené logické konstrukci soud neshledává ničeho diskriminačního. Uvedené nepochybně platí i pro dotace z Programu COVID – Nepokryté náklady, neboť i ty jsou pro žadatele nenárokové. Vynechání společností, které svou podnikatelskou činnost přerušily, je v tomto smyslu záměrné, logicky, právně i společensky odůvodnitelné a nelze jej považovat za diskriminační, když žalovaný jako poskytovatel dotace pouze nastavil podmínky, které uvážil za vhodné; dotace není nároková, jde o podporu, kterou poskytuje stát pro vybrané subjekty, splňující jím nastavené podmínky a žalobce tyto podmínky nesplnil. Námitka není důvodná.
48. Žalobou napadené usnesení o zastavení řízení obsahuje všechny formální náležitosti takového rozhodnutí vyplývající z rozpočtových pravidel a subsidiárně aplikovatelného správního řádu a není nepřezkoumatelné ani nezákonné, jak se mylně domnívá žalobce. Soud ověřil, že žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyložil své závěry způsobem, který nebrání jejich věcnému posouzení ze strany soudu. Žalovaný v odůvodnění uvedl, proč v případě žalobce nejde o oprávněného žadatele a v čem spočívá vada jeho žádosti. Správní orgán podle názoru soudu své závěry dostatečně odůvodnil, jeho právní názor je logicky, srozumitelně a přesvědčivě vyjádřen a má dostatečnou oporu v obsahu správního spisu.
49. Soud dále připomíná, že Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně potvrdil, že určení oblastí veřejného zájmu, jež budou podporovány, a specifikace podmínek, za nichž tomu tak bude, jakož i vymezení okruhu subjektů, jimiž bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat.

50. Městský soud v Praze uvedené závěry, které byly potvrzeny rovněž v dalších dvou rozsudcích Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudky ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6Afs 7/2018 - 39 a ze dne 15. 6. 2018, č. j. 5Afs 7/2018 - 39), zcela sdílí a bez výhrad se s nimi ztotožňuje.
51. Úkolem správních soudů není přezkoumávat pravidla nastavená ve výzvě k podávání žádostí určující posuzování žádostí, nýbrž na podkladě takto poskytovatelem dotace dříve nastavených pravidel v mezích žalobních námitek prověřit, zda při rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace není postupováno svévolně a zda jsou takto nastavená pravidla skutečně respektována a dodržována, resp. zda poskytovatel dodržel v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků všechna stanovená pravidla včetně pravidel stanovených výzvou k předkládání žádostí o dotaci.
52. Soud tedy rovněž sdílí závěry Nejvyššího správního soudu, který jednoznačně uzavřel, že jakkoli je neúspěšnému žadateli po vydání rozhodnutí o neposkytnutí dotace umožněno podrobit postup poskytovatele soudnímu přezkumu (v mantinelech podávajících se ze shora připomenuté ustálené rozhodovací praxe), ani v rámci přezkumu takového negativního rozhodnutí není obecně možno přezkoumávat výzvu k předkládání žádostí o dotaci. Jak upozornil Nejvyšší správní soud, takový případný zásah soudu založený na věcném posouzení podmínek obsažených v takové výzvě připadá v úvahu pouze ve zcela výjimečných případech, a to tehdy, pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na ve výzvě uvedenou podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zcela zjevně nepřipustná. Soud se ztotožňuje se závěry Nejvyššího správního soudu, že mimo takto vymezený okruh výjimečných situací nelze výzvy k předkládání žádostí o dotaci a v nich obsažená pravidla v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace, a shodně ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o dotaci podle § 14j odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel přezkoumávat.
53. Soud přitom považuje se zřetelem ke shora uvedenému za zásadní, že z ničeho nevyplývá, že by pravidlo uvedené v článku 5.1 b) 2. výzvy bylo zjevně neopodstatněné, nadto aby snad bylo v demokratickém právním státě zcela zjevně nepřipustné. Pro takový závěr nenalezl soud žádné opodstatnění. Ani žalobce ostatně na žádnou takovou konkrétní relevantní okolnost – krom tendenčního jazykového výkladu - svědčící pro opačný závěr, kterou by bylo nutno reflektovat, v rámci své žalobní argumentace nepoukázal.
54. Městský soud v Praze po provedeném řízení dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného bylo v souladu se zákonem. Důvody postupu žalovaného byly zcela jednoznačně, určité a srozumitelně vyjádřeny v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Správní uvážení, tj. hodnocení rozhodných skutečností rozhodujícím správním orgánem, nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci nebylo zjištěno, že by závěry správního orgánu nebyly podloženy dostatečně skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu. Závěry, k nimž správní orgán dospěl při hodnocení rozhodujících skutečností, nejsou v rozporu se zásadami logického myšlení a uvažování. Tím jsou zároveň i vymezeny meze přezkumné činnosti soudu ve správním soudnictví, pokud jde o správní uvážení. Úkolem soudu tak není ani nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z těchto skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry.

VI. Závěr a náklady řízení

55. Městský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že úvahy žalovaného správního úřadu jsou dostatečné, logické a mají oporu v konkrétních zjištěných a náležitě popsanych údajích. Městský soud v Praze tak má za to, že žalovaný správní orgán se dostatečným způsobem vyjádřil k argumentaci žalobce a své úvahy náležitě zdůvodnil.
56. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. O nákladech řízení soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, vzhledem k tomu, že nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný, kterému by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení, nad rámec jejího běžného výkonu úředních činností, nevznikly. Soud proto vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 14. června 2022

Mgr. Marek Bedřich,
předseda senátu