



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobkyně: JUDr. K. V.
bytem X

zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Smutným
sídlem Malé náměstí 124/15, Hradec Králové

proti
žalovanému:

Ministerstvo průmyslu a obchodu
sídlem Na Františku 32, Praha 1

zastoupenému advokátem prof. JUDr. Dr.h.c. Janem Křížem, CSc.
sídlem Rybná 9, Praha 1

o žalobě proti usnesení žalovaného ze dne 29. 10. 2020, č. j. MPO 605348/2020, sp. zn. MIPOX02OXNB1

takto:

- I. Usnesení žalovaného ze dne 29. 10. 2020, č. j. MPO 605348/2020, sp. zn. MIPOX02OXNB1, **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Lukáše Smutného, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se svou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného usnesení žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým bylo podle § 14j odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**rozpočtová pravidla**“) zastaveno řízení o její žádosti z Programu podpory malých podniků postižených celosvětovým šířením onemocnění COVID-19 způsobeného virem SARS-CoV-19 – „OŠETŘOVNÉ“ PRO OSVČ (dále jen „**Program**“).
2. Žalovaný k zastavení řízení přistoupil z důvodu, že v souladu s výzvou a Programem může žádost podat jen osoba samostatně výdělečně činná (dále jen „**OSVČ**“) *na hlavní činnost*, která na základě mimořádného opatření vlády ČR proti šíření infekce COVID-19 nemůže vykonávat svoji podnikatelskou činnost z důvodu i) péče o dítě mladší 13 let, které navštěvuje školu nebo jiné dětské zařízení, která byla uzavřena (které bylo uzavřeno) na základě usnesení vlády České republiky o přijetí krizového opatření v souvislosti s šířením infekce COVID-19, nebo ii) o nezaopatřené dítě do 26 let, které je závislé na pomoci jiné osoby alespoň ve stupni I (lehká závislost) podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, pokud nemůže navštěvovat školu z důvodu jejího uzavření na základě mimořádného opatření proti šíření infekce COVID-19, nebo iii) osobu, která je z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislá na pomoci jiné osoby alespoň ve stupni I (lehká závislost) podle zákona o sociálních službách, která byla umístěna dočasně do domácí péče z důvodu uzavření zařízení sociální péče, kde jinak pobývá, na základě mimořádného opatření proti šíření infekce COVID-19.
3. Podle žalovaného bylo zjištěno, že žalobkyně není OSVČ na hlavní činnost, neboť v rozhodném období vedle samostatné výdělečné činnosti osobně pečovala o osobu blízkou, která je závislá na pomoci jiné osoby alespoň ve stupni II. Žalobkyně tak podle žalovaného neodpovídá uvedenému okruhu oprávněných žadatelů.

II. Obsah žaloby

4. V podané žalobě žalobkyně předně poukázala na průběh věci a vzájemné komunikace se žalovaným. Popsala, že dne 3. 4. 2020, 5. 6. 2020 a 10. 7. 2020 požádala o poskytnutí dotace z Programu za měsíc březen (počínaje 12. 3. 2020), duben a květen 2020. Cílem Programu, uvedeným pod bodem 1 je zmírnění negativních dopadů celosvětového šíření onemocnění COVID-19 na OSVČ v České republice. Podpora je určena pro OSVČ, která je skutečně postižena negativními dopady nouzového stavu, tj. že v důsledku uzavření školy nebo jiného dětského zařízení utrpěla finanční újmu, protože nemohla plnohodnotně podnikat, neboť pečovala o dítě či osobu, která je z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislá na pomoci jiné osoby alespoň ve stupni I (lehká závislost). Podpora je kompenzací ztráty z nemožnosti podnikat.
5. Ke každé žádosti, resp. čestnému prohlášení o režimu podnikání, které bylo přílohou žádosti, žalobkyně s odkazem na ustanovení § 9 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v rozhodném znění (dále jen „**zákon o důchodovém pojištění**“) uvedla, že svým charakterem je její samostatná výdělečná činnost činností hlavní dle bodu 3 Programu, avšak z důvodu péče o postižené desetileté dítě se považuje za činnost vedlejší. Dne 30. 6. 2020 byla žalobkyni doručena výzva k doplnění dubnové žádosti pro účely jejího posouzení a urychlení administrace. Tou byla žalovaným vyzvána k odpovědi na otázku, zda byla v době

podání žádosti a po celou dobu čerpání dotace za měsíc duben osobou samostatně výdělečně činnou na hlavní činnost. Žalobkyně odpověděla mailem ze dne 5. 7. 2020, ve kterém uvedla, že její výdělečná činnost se dle § 9 odst. 6, písm. c) zákona o důchodovém pojištění, považuje s ohledem na péči o dceru závislou na pomoci jiné osoby ve stupni III. (těžká závislost) za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Dne 9. 7. 2020 pak bylo žalobkyni doručeno rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2020, kterým bylo vyhověno její žádosti o dotaci z Programu podpory za měsíc duben. Bez dalšího rozhodl žalovaný dne 27. 7. 2020 i o květnové žádosti žalobkyně. Žalovaný popsal, že podmínky poskytnutí dotace byly v daném případě splněny.

6. Posléze žalobkyně urgovala rozhodnutí žalovaného o žádosti o poskytnutí dotace za měsíc březen, reakcí jí byl email žalovaného ze dne 16. 10. 2020, kterým se žalovaný omluvil za pozdní reakci a uvedl, že s ohledem na sdělení žalobkyně ze dne 5. 7. 2020 (že její samostatná činnost se považuje dle zákona o důchodovém pojištění za činnost vedlejší), nemá na poskytnutí dotace z Programu nárok. V návaznosti na uvedené vyzval žalovaný žalobkyni k vrácení již vyplacených dotací za měsíc květen a duben. Žalobkyně poukázala na to, že stejnou informaci jakou poskytla žalobkyně žalovanému dne 5. 7. 2020, mu poskytla v rámci každé své žádosti o dotaci. Od té doby žalovaný dvakrát vyhověl žádosti žalobkyně a vyplatil jí dotaci.
7. Žalobkyně dále popsala, že ve své komunikaci se žalovaným před vydáním napadeného rozhodnutí argumentovala povahou své samostatné činnosti, která vykazuje bezesporu znaky činnosti hlavní. Žalobkyně není zaměstnána, není ani ve služebním poměru, nedosahuje žádného jiného příjmu a podnikání je pro ni, na rozdíl od ostatních OSVČ, jejichž samostatná výdělečná činnost se považuje dle zákona o důchodovém pojištění za činnost vedlejší, jediným zdrojem příjmů. To mělo být pravděpodobně s ohledem na cíl i účel programu kritériem dosažení dotace – OSVČ, jejíž podnikatelská činnost je jediným zdrojem jejich příjmů.
8. V důsledku formalistického přístupu, který žalovaný zaujal, OSVČ pečující o hendikepované dítě zůstává jako jediná ze skupiny osob provozujících vedlejší samostatnou výdělečnou činnost (zaměstnanci, důchodci a další) bez příjmu i jakékoli kompenzace ze strany státu, a to navzdory tomu, že péče OSVČ o hendikepované dítě je přímo uvedena mezi Programem podporovanými aktivitami. Ztráty způsobené OSVČ nemožností podnikat v důsledku uzavření škol tak mohou být kompenzovány všem OSVČ, jejichž jediným zdrojem příjmu jsou příjmy z podnikatelské činnosti, vyjma OSVČ, kteří pečují o dítě závislé na jejich péči. Zaměstnancům bylo poskytnuto ošetrovné, OSVČ s hlavní činností, a dokonce i spolupracujícím osobám, byla poskytnuta dotace z Programu. Osoby podnikající v režimu vedlejší činnosti – vyjma OSVČ pečující o hendikepované dítě – jsou finančně zajištěny výplatami svých důchodů. Jde tak o zcela zjevnou diskriminaci rodičů, kteří jsou OSVČ a současně pečují o postižené dítě. Žalovaný tento stav odůvodňuje nikoli zanedbatelným zvýhodněním, která z režimu vedlejší činnosti plynou – tedy platbou zdravotního pojištění dle výše vyměřovacího základu bez povinnosti doplatku minima a povinností platit pojistné na důchodové pojištění pouze v případě, že daňový základ OSVČ překročí každoročně stanovenou rozhodnou částku. S ohledem na dosavadní příjmy žalobkyně, tato není osobou užívací uvedené zvýhodnění, které nelze za žádných okolností jakkoli srovnávat s kompenzacemi vládních programů, které jsou poskytovány za účelem zmírnění dopadů nouzového stavu.

9. Podle žalobkyně je napadené rozhodnutí založeno na nesprávném právním posouzení věci. Žalovaný pouhým jazykovým (gramatickým) výkladem a přepjatým formalismem, jehož důsledkem bylo zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, popřel smysl a účel poskytované podpory. Cíl programu i aktivity, jež mají být programem podpořeny, nekorelují s podmínkami kladenými na žadatele, téměř si odporují. Dle cíle programu je podpora určena mimo jiné pro OSVČ, která je skutečně postižena negativními dopady nouzového stavu, tj. že v důsledku uzavření školy utrpěla finanční újmu, protože nemohla plnohodnotně podnikat a pečovala o dítě či osobu, která je z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu závislá na pomoci jiné osoby alespoň ve stupni I (lehká závislost). Samostatná výdělečná činnost takové osoby je ze zákona považována za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Příjemcem podpory dle čl. 3 Programu podpory musí být však pouze osoba vykonávající hlavní samostatnou výdělečnou činnost. Zde žalobkyně poukázala na to, že Výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace z Programu za měsíc březen 2020 (dále jen „Výzva za březen 2020“) podmínku hlavní činnosti neobsahuje. Přesto žalovaný napadeným rozhodnutím, z důvodu, že žalobkyně neodpovídá okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě k podání žádosti, neboť není OSVČ na hlavní činnost, řízení o žádosti o poskytnutí dotace zastavil. Podmínky kladené na příjemce podpory nebyly žalovaným formulovány vůbec přesně, ani výstižně. Úprava podmínek kladených na žadatele musí být zcela jednoznačná, neboť v závislosti na ní jsou poskytovány finanční prostředky osobám, které bez vlastního přičinění přišly o možnosti výděлку.
10. V neposlední řadě žalovaný napadeným rozhodnutím popřel zásadu legitimního očekávání (zásadu formální spravedlnosti), když podmínky Programu podpory shledal dvakrát splněnými a potřetí nikoli, v důsledku čehož o skutkově shodné žádosti rozhodl jinak. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k novému projednání a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady soudního řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že v souladu s Výzvou za březen 2020 a Programem může žádost o dotaci podat jen OSVČ na hlavní činnost. Žalobkyně sama potvrzuje, a to i v žalobě, že přílohou její žádosti bylo čestné prohlášení o režimu podnikání, kde sama uvedla, že její činnost se ve smyslu zákona o důchodovém pojištění považuje za činnost vedlejší z důvodu péče o postižené desetileté dítě. Požadovanou podmínku tak žalobkyně nesplňuje, přičemž z těchto podmínek nelze poskytovat jakékoliv výjimky. K argumentaci, že Výzva za březen 2020 neobsahuje podmínku výkonu podnikání jako hlavní činnosti, žalovaný dodal, že tato je uvedena v samotném Programu, na jehož základě byla výzva vyhlášena. Žalovaný ve svém vyjádření připustil, že za duben a květen 2020 byly dotace přiznány, nicméně ke schválení došlo chybným vyhodnocením žalovaného. Žalovaný uzavřel, že i na poskytování těchto dotací se vztahují rozpočtová pravidla, včetně § 14 odst. 1, dle kterého na dotaci není právní nárok. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
12. V doplnění svého vyjádření pak žalovaný zdůraznil, že se nemůže jednat o diskriminaci žalobkyně, ale o otázku splnění podmínek dotace. Naopak přitom platí, že tato podmínka musí být u všech žádostí nediskriminačně posuzována shodně tak, že podmínku hlavní činnosti splňuje OSVČ vykonávající činnost jako hlavní a nikoli vedlejší. Žalovaný také doplnil, že Program byl schválen usnesením vlády č. 1053 ze dne 16. 10. 2020 a již takto schválený Program obsahuje podmínku OSVČ na hlavní činnost. Z hlediska kontextu pak

žalovaný ještě dodal, že rozdíl mezi hlavní a vedlejší činností představuje mj. rozdílná povinnost placení záloh a doplatku pojištění. Pokud daňový základ OSVČ na vedlejší činnost nepřekročí stanovenou rozhodnou částku, důchodové pojištění nemusí platit vůbec. Zdravotní pojištění se pak platí dle vyměřovacího základu, a to bez doplatku do minima. Režim a rozsah plateb pro OSVČ na vedlejší a hlavní činnost je tak stanoven i v těchto předpisech rozdílně, a lze tedy dovodit, že právní úprava významně rozlišuje mezi OSVČ na hlavní a vedlejší činnost, a to i v zásadních právních předpisech jako je zákon o důchodovém pojištění nebo v oblasti zdravotního pojištění. Z hlediska těchto plateb může být pro určité subjekty činnost OSVČ jen jako vedlejší výhodnější. Jestliže se tak v Programu rozlišuje mezi osobami OSVČ, které mají činnost vedlejší a které činnost hlavní, jedná se o rozlišování užívané dlouhodobě i v jiných právních oblastech.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**. Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaný souhlasili s projednáním věci bez nařízení jednání a vzhledem k tomu, že soud neshledal potřebu provádět dokazování (ve věci bylo možné vycházet jen z podkladů obsažených ve správním spise), rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez nařízení jednání.
14. S ohledem na povahu napadeného rozhodnutí (procesní rozhodnutí o zastavení řízení) a posuzované problematiky (otázka oprávněnosti žadatele o mimořádnou kompenzaci v souvislosti s negativními důsledky protiepidemických opatření) dospěl soud k závěru, že jsou dány důvody pro přednostní projednání a rozhodnutí věci podle § 56 odst. 1 s. ř. s.
15. Podstata projednávané věci spočívá v posouzení, zda je žalobkyně, jako osoba pečující o desetiletou dceru, závislou na pomoci jiné osoby ve stupni III. (těžká závislost) ve smyslu zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o sociálních službách**“), oprávněným žadatelem o dotaci z Programu sloužícího ke kompenzaci dopadů protiepidemických opatření, zde spočívajících v potřebě péče o dítě při uzavření škol.
16. Soud úvodem 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*“. Podle § 14j odst. 1 věta třetí rozpočtových pravidel „(o)bsahem 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)“. 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“.
17. Soud nejprve pro pořádek 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. 9 Ads 83/2014 - 46, č. 3324/2016 Sb. NSS, či ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 - 44). 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 § 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. 10 A 122/2019 - 45). O přípustnosti soudního přezkumu napadeného rozhodnutí v popsáném rozsahu ostatně není mezi účastníky sporu.

18. 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. 9 Ads 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. 1 As 35/2012 – 40, č. 2736/2013 Sb. NSS).“*
19. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018 - 37, 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.“*
20. 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 námitkami žalobkyně zabývat jen v rovině (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.
21. Zaměří-li se tedy soud na vlastní přezkum zákonnosti zastavení řízení o žádosti žalobkyně, nejprve s ohledem na důvod zastavení podotýká, že pro určení okruhu oprávněných žadatelů je rozhodné jejich vymezení ve výzvě k podání žádosti. Lze přitom přisvědčit žalobkyni, že Výzva za březen 2020 bližší vymezení okruhu oprávněných žadatelů neobsahuje a hovoří jen

o OSVČ pečujících o dítě/děti, resp. handicapovanou osobu. Na druhou stranu v bodě 7. tato výzva jednoznačně uvádí, že je vyhlášena na základě Programu, a žadatelům tak indikuje, z čeho vychází – při vymezení dotačních pravidel (vč. okruhu oprávněných žadatelů) je tak nepochybně potřeba zohlednit i dotační pravidla stanovených v tomto dokumentu.

22. Soud v této souvislosti nejprve podotýká, že podle čl. 1 (Cíl programu) je cílem Programu zmírnění negativních dopadů celosvětového šíření onemocnění COVID-19 na osoby samostatně výdělečně činné, přičemž podpora musí být určena pro OSVČ, která je skutečně postižena negativními dopady nouzového stavu, tj. že v důsledku uzavření školy nebo jiných dětských zařízení utrpěla finanční újmu, protože nemohla podnikat a pečovala o dítě či osobu (osoby), která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je závislá na pomoci jiné osoby alespoň ve stupni I (lehká závislost).
23. Podle čl. 2 (Podporované aktivity) pak platí, že *„(p)odpora ve formě dotace, je kompenzace ztráty z nemožnosti podnikat jako OSVČ, a to z důvodu šíření infekce COVID-19, která pečuje o dítě (děti), které navštěvují školy i jiná dětská zařízení (v současné situaci uzavřená z důvodu šíření infekce COVID-19) a jsou mladší 13 let, za předpokladu, že na stejné dítě/děti nečerpá tuto dotaci nebo jiný kompenzační příspěvek žádná jiná osoba.*

Uvedená podpora ve formě dotace bude vyplácena také OSVČ, která pečuje o nezaopatřené dítě (děti) maximálně do věku 26 let, které je závislé na pomoci jiné osoby aspoň ve stupni I (lehká závislost) podle zákona o sociálních službách, pokud nemůže navštěvovat školu z důvodu jejího uzavření na základě mimořádného opatření proti šíření infekce COVID-19, za předpokladu, že na stejné dítě (děti) nečerpá tuto dotaci nebo jiný kompenzační příspěvek žádná jiná osoba.

Podpora se vztahuje i na OSVČ, která pečuje o osobu/y, která/é z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu je/jsou závislá/é na pomoci jiné osoby alespoň ve stupni I (lehká závislost) podle zákona o sociálních službách, která/é byla/y umístěna/y dočasně do domácí péče z důvodu uzavření zařízení sociální péče, kde jinak pobývá/jí, na základě mimořádného opatření proti šíření infekce COVID-19, za předpokladu, že na stejnou osobu (osoby) nečerpá tuto dotaci nebo jiný kompenzační příspěvek žádná jiná osoba.

OSVČ tudíž nemohla v důsledku těchto omezení vykonávat svoji podnikatelskou činnost jako OSVČ.“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem).

24. Z uvedeného je zřejmé, že podpora přijatá žalovaným (resp. vládou) cílí obecně na kompenzaci nemožnosti podnikat z důvodu péče o děti, resp. jinou na péči závislou osobu. Jako podporovaná skupina pak byla – nad rámec OSVČ pečujících bez rozdílu o malé děti do 13 let – vymezena zvláštní skupina těch OSVČ, které pečují o nezaopatřené dítě (až do věku 26 let) závislé na pomoci jiné osoby aspoň ve stupni I (lehká závislost) podle zákona o sociálních službách. Žalobkyně, která pečuje o desetiletou dceru závislou na péči jiné osoby ve stupni III, tak spadá mezi tuto množinu podporovaných aktivit. Tato skutečnost není mezi stranami sporná.
25. Jádrem sporu mezi stranami je především otázka výkladu čl. 3 odst. 3.1 Programu, podle kterého musí být příjemce podpory *při podání žádosti a po celou dobu čerpání dotace OSVČ na hlavní činnost; tuto skutečnost prokazuje čestným prohlášením*, a relevance vymezení hlavní a vedlejší samostatné výdělečné činnosti v zákoně o důchodovém pojištění.
26. Žalobkyně od počátku nijak nerozporuje, že v režimu zákona o důchodovém pojištění vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Tu definuje § 9 odst. 6 písm. c)

uvedeného zákona, podle něhož se *samostatná výdělečná činnost považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, pokud OSVČ v kalendářním roce*

a) vykonávala zaměstnání (odstavec 8 věta první),

b) měla nárok na výplatu invalidního důchodu nebo jí byl přiznán starobní důchod,

c) měla nárok na rodičovský příspěvek^{15b}) nebo na peněžitou pomoc v mateřství nebo nemocenské z důvodu těhotenství a porodu, pokud tyto dávky náleží z nemocenského pojištění zaměstnanců, nebo osobně pečovala o osobu mladší 10 let, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost)^{5c}), pokud osoba, která je závislá na péči jiné osoby, je osobou blízkou, nebo žije s osobou samostatně výdělečně činnou v domácnosti, není-li osobou blízkou, nebo

d) byla nezaopatřeným dítětem podle § 20 odst. 4 písm. a).

27. Žalobkyně připouští, že již ve své žádosti o dotaci uvedla, že ve smyslu citovaného ustanovení vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, namítá však, že tento závěr nelze bez dalšího přenášet i na výklad pravidla vykonávání hlavní činnosti dle čl. 3 Programu. Takový výklad je podle ní formalistický a diskriminační právě pro OSVČ pečující o osoby závislé na péči podle zákona o sociálních službách, neboť ty ponechává bez jakéhokoli příjmu navzdory tomu, že péče o handicapované dítě je přímo uvedena mezi Programem podporovanými aktivitami.
28. Jakkoli soud tuto argumentaci na základě dále vyložených úvah posoudil ve výsledku jako důvodnou, považuje za vhodné nejprve korigovat tu část argumentace žalobkyně, v níž je poukazováno na to, že na rozdíl od jiných skupin OSVČ provozujících vedlejší činnost jsou pečující osoby výkladem žalovaného ponechány zcela bez příjmů. Podle názoru soudu tomu tak není, neboť žalobkyně zcela pomíjí příspěvek na péči dle zákona o sociálních službách. Přestože je dle § 7 odst. 1 zákona o sociálních službách tento příspěvek dávkou poskytovanou osobám, které jsou závislé na pomoci jiné osoby (oprávněnou osobou tak není žalobkyně, ale její dcera), faktickými příjemci příspěvku jsou osoby poskytující pomoc (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013 - 29). Žalobkyně je jako zákonný zástupce ostatně příjemcem příspěvku s ohledem na § 19 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách i formálně. V případě osoby mladší 18 let pak výše příspěvku u stupně III (těžká závislost) dosahuje 13 900 Kč měsíčně [§ 11 odst. 1 písm. c) bod 2. zákona o sociálních službách]. Nelze proto přisvědčit žalobkyni, že by jí nemožnost výkonu podnikání v důsledku nutné péče o dceru ponechala zcela bez příjmů. Jinými slovy řečeno se tak postavení žalobkyně z tohoto hlediska nijak zásadně neodlišuje od jiných skupin vykonávajících vedlejší výdělečnou činnost dle § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění.
29. To však nakonec není v projednávané věci rozhodné. Na rozdíl od žalovaného (a zčásti i žalobkyně) totiž soud nesdílí názor, že posouzení pojmu *hlavní činnosti* dle čl. 3 odst. 3.1 Programu, je automaticky a bezvýjimečně předurčeno určením hlavní či vedlejší činnosti dle zákona o důchodovém pojištění. Soud nijak nerozporuje, že s pojmem hlavní činnosti právě tento zákon operuje a že je s ním spojován režim účasti na důchodovém pojištění (srov. § 10 odst. 2 tohoto zákona) a další otázky (viz též § 13a zákona č. 589/1992 Sb., o pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů). Jinak je tomu však již např. v oblasti zdravotního pojištění, kde se vůbec pojem hlavní a vedlejší činnosti dle zákona o důchodovém pojištění explicitně nepoužívá. Zákon č.

592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění upravuje zvláštnosti OSVČ, za něž pojistné platí stát (§ 8 odst. 1 a 2) a dále koriguje povinnost OSVČ platit zálohy, pokud jsou současně zaměstnání a činnost jako OSVČ netvoří *hlavní zdroj jejich příjmů* (k tomu srov. § 8 odst. 3). Posledně citované ustanovení přitom jinými slovy znamená, že výdělečná činnost není v režimu zdravotního pojištění automaticky považována za vedlejší činnost při souběžném zaměstnání zakládajícího účast na nemocenském pojištění ve smyslu § 9 odst. 6 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, ale závisí na tom, která výdělečná činnost tvoří hlavní zdroj příjmů – hlavní výdělečnou činností tak může být i činnost jako OSVČ. Přestože tak jistě platí, že pojem hlavní činnosti (hlavního zdroje příjmů) má dopad i do jiných právních předpisů a lze jej považovat za pojem obecně relativně ustálený, není možné říci, že by měl vždy zcela totožný normativní obsah.

30. Nelze přitom přehlížet, že Program ve svém čl. 3 na zákon o důchodovém pojištění výslovně neodkazuje [a to na rozdíl od dalších bodů (pravidel) čl. 3, kde explicitně uvádí např. insolvenční zákon] a ani zvolená textace není se zákonem o důchodovém pojištění zcela totožná. Přestože tak bude zásadně možné tyto pojmy ztotožňovat (a z nároku na dotaci vyloučit osoby vykonávající vedlejší výdělečnou činnost), není podle soudu zcela vyloučen ani takový výklad, který by na danou podmínku nahlížel širěji, tj. že zahrnuje i osoby, které sice spadají pod vymezení vedlejší činnosti podle zákona o důchodovém pojištění, ale samostatná výdělečná činnost pro ně představuje hlavní výdělečnou činnost (hlavní zdroj příjmů); jinak řečeno, že se jedná o jedinou či zcela převažující samostatnou výdělečnou činnost dané osoby (bez ohledu na to, jestli pobírá i jiné příjmy z nevýdělečné činnosti) a nikoli jen nepatrný „přivýdělek“ vedle jiné hlavní činnosti žadatele. Podle názoru soudu proto pro posouzení věci nepostačuje závěr, že žalobkyně vykonává vedlejší výdělečnou činnost podle zákona o důchodovém pojištění, ale je potřeba zkoumat, jaký je tedy skutečný obsah pojmu hlavní činnosti, resp. jestli zde není jiný důvod, na základě něhož by bylo možné dovodit oprávněnost žalobkyně k podání žádosti.
31. Tím se soud dostává k samotnému těžišti svých úvah, které spočívají v tom, že podmínku čl. 3 odst. 3.1 nelze vykládat bez zohlednění jiných ustanovení Programu, zde konkrétně čl. 2. Pakliže totiž poskytovatel (žalovaný), resp. vláda v čl. 2 explicitně podpořili ty OSVČ, které pečují o handicapované děti, zcela zjevně tím preferovali zvláštní (širší) podporu této skupině osob. Výklad žalovaného, podle kterého výkon výdělečné činnosti jako činnosti vedlejší dle zákona o důchodovém pojištění automaticky takové OSVČ (bez výslovné opory v podmínkách Programu) diskvalifikuje, vede přitom k poměrně problematickým závěrům, jež zmíněnou preferenci těchto pečujících osob významně zpochybňují. Znamenalo by to totiž, že podpora pro tyto specifické případy by dopadala jen na OSVČ pečující o děti, které jsou závislé na pomoci jiné osoby ve stupni I (lehká závislost) a u těch mladších deseti let ani to ne [srov. vymezení v § 9 odst. 6 písm. c) zákona o důchodovém pojištění].
32. Jinými slovy řečeno by se podpora na velkou většinu OSVČ pečujících o handicapované děti vůbec nevztahovala, neboť by náležela jen osobám pečujícím o nezaopatřené děti ve věku 10 – 26 let ve stupni I (lehká závislost). Výklad vedoucí k takovému závěru by se bez jasného důvodu ocitl v rozporu se shora citovaným vymezením podpory osob pečujících o handicapované děti, které je koncipováno poměrně široce a nijak se neomezuje jen na stupeň závislosti I (Program ostatně nehovoří *jen* o stupni I., ale *aspoň* o stupni I.). Bez dalšího tak podle soudu nelze rozumně dovozovat, že by zamýšleným smyslem a účelem takové podpory byla jen podpora rodičů pečujících o děti ve věku 10 – 26 let ve stupni I. Takový závěr nelze dovozovat ani z obecného cíle programu, kterým je podpora OSVČ, jež byly

skutečně postiženy negativními dopady nouzového stavu a utrpěly finanční újmu; do takového vymezení nepochybně spadají i osoby pečující o děti, pokud měly podnikání jako jedinou svou výdělečnou činnost. Problematicnost přístupu žalovaného konečně podtrhuje i ten fakt, že v případě osob s nejnižším stupněm závislosti – stupeň I (u dětí do 10 let), resp. stupeň II – by takový výklad vlastně znamenal (jakkoli to není přímo případ žalobkyně), že by stát poté, co jim znemožnil uzavřením škol podnikat, pečujícím osobám podporu v daném Programu odepřel a fakticky je odkázal na v tomto případě dosti nízké příspěvky na péči (3 300 Kč, resp. 6 600 Kč měsíčně – § 11 odst. 1 zákona o sociálních službách).

33. Soud tím samozřejmě neříká, že by tyto osoby měly pod příslušný kompenzační program spadat vždy. Vymezení osob oprávněných žádat o dotace ze státního rozpočtu (jako dobrodiní ze strany státu) je nepochybně plně v rukou exekutivy či legislativy, přičemž úkolem soudu rozhodně není určovat další skupiny osob, jež spadají nebo by spadat měly pod určité dotační programy (srov. výše). Na druhou stranu však právo poskytovatele dotace vymezit podmínky jejího čerpání souvisí též s povinností vymezit tyto podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu poskytovatele (*mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016 - 32, a judikaturu tam citovanou). Pokud poskytovatel dotační podmínky nevymezí zcela jasně, nemůže se vůči příjemci (žadateli) těchto ustanovení dovolávat, resp. bez jasné opory prosazovat jejich restriktivní (méně příznivý) výklad (pokud připouští více možných výkladů více). V takovém případě je nepochybně žádoucí upřednostnit takovou interpretaci, jež nejvíce odpovídá cíli a smyslu předmětného dotačního programu, nejvíce konvenuje i dalším ustanovením dotačních podmínek a vede k co možná nejvíce rozumnému uspořádání vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Tyto závěry přitom podle soudu platí i pro stanovení okruhu oprávněných žadatelů.
34. Převáděno na nyní projednávanou věc je proto namístě (pokud nejsou určité skupiny osob výslovně vyloučeny) vykládat podmínku výkonu na hlavní činnost i ve prospěch těch žadatelů o dotaci, na něž dopadá čl. 2 Programu v části týkající se péče o handicapované děti. Toto ustanovení si lze ze shora vyložených důvodů ostatně představit i jako svou povahou speciální k čl. 3 a obecnému vymezení oprávněných žadatelů, jelikož bez dalšího omezení stanoví, že podpoře podléhá péče o dítě se závislostí alespoň ve stupni I. Právě tímto zvláštním vymezením přímo v podmínkách Programu se také tyto osoby odlišují od jiných skupin osob provozujících vedlejší výdělečnou činnost dle § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění, které tak nejspíše oprávněnými žadateli nebudou.
35. Soud k tomu ještě připomíná, že pochybnosti o výkladu čl. 3 odst. 3.1 Programu nebyly vyjasněny ani obsahem Výzvy za březen 2020, v níž se o podmínce výkonu OSVČ na hlavní činnost explicitně nehovoří. Skutečnost, že výklad pojmu OSVČ na hlavní činnost nebyl vůbec jasný, pak dokládá i to, že žalovaný, jak sám rovněž uznává, žalobkyni dotaci za měsíce duben a květen 2020 přiznal, ačkoli ta jasně uvedla, že podle zákona o důchodovém pojištění vykonává vedlejší činnost. Přestože tak žalovaný nemohl mít pochybnosti o tom, jaká je povaha činnosti žalobkyně z hlediska zákona o důchodovém pojištění, dotaci i tak žalobkyni udělil. Konečně zcela nad rámec a jen podpůrně lze poukázat i na pozdější pravidla navazujícího programu ošetrovného z února 2021 (dostupného z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/osetrovne-pro-osvc---vyzva-i-253750/>), v němž již nyní je v čl. 3 odst. 3.1 výslovně definováno, co se za hlavní činnost nepovažuje (aktuálně jsou osoby pečující o handicapované děti ve stupni II a vyšším z možnosti čerpat podporu výslovně vyloučeny); sám žalovaný tak předchozí vymezení

zjevně považoval za nedostatečné (nejasné), což je ovšem skutečnost, jež musí jít primárně k jeho tíži.

36. V rozhodné době, tj. ve vztahu k žádosti o dotaci za březen 2020, tak bylo nutné vycházet z dotačních podmínek stanovených v tehdy vyhlášeném Programu, které podle soudu svým možným výkladem připouštěly i žádosti těch osob, jejichž výdělečná činnost je podle § 9 odst. 6 písm. c) zákona o důchodovém pojištění považována za vedlejší. S ohledem na vše výše uvedené bylo totiž potřeba podmínku výkonu hlavní činnosti vykládat materiálně, tj. zkoumat, jestli předmětná samostatná výdělečná činnost představuje hlavní (jediný či převažující) zdroj příjmů pečující osoby a nikoli jen to, jak je tato činnost formálně označena zákonem o důchodovém pojištění. To žalovaný neučinil a jeho závěry proto nemohou obstát.

V. Závěr a náklady řízení

37. Městský soud v Praze shledal žalobu důvodnou. Napadené rozhodnutí proto podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost zrušil a věc v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
38. To znamená, že žalovaný v souladu s výše předestřeným výkladem soudu znovu v případě žalobkyně posoudí podmínku výkonu OSVČ jako hlavní činnosti dle čl. 3 odst. 3.1 Programu, a to z hlediska faktického významu takové výdělečné činnosti jako hlavní či vedlejší činnosti žalobkyně. Pokud přitom žalovaný neshledá jiný důvod pro zastavení řízení, projedná žádost žalobkyně meritorně.
39. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, dále odměně za 2 úkony právní služby [§ 11 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení a písemné podání k soudu – žaloba] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 2 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Právní zástupce žalobkyně osvědčil, že je plátcem DPH, a proto se částka dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby (1428 Kč). Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce celkem 11 228 Kč.

Poučení:

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 § 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.

Praha 20. července 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu