



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: **Simillair Promotions s. r. o.**, IČ 034 22 267
se sídlem Růžová 951/13, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Robertem Scigielem
se sídlem Ptašinského 311/8, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, IČ 476 09 109
se sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 30. 7. 2021, č. j. MPO 580634/2021

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 30. 7. 2021, č. j. MPO 580634/2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce o dotaci podanou v rámci Výzvy Programu COVID – Veletrhy/kongresy (dále jen „dotační program“ a „výzva“).
2. Dne 23. 3. 2021 byla žalovaným zveřejněna výzva, která vymezovala základní podmínky účasti v tomto dotačním programu a mechanismy pro vypočet programu.

3. Žalobce dne 14. 6. 2021 podal v rámci výzvy žádost prostřednictvím elektronického portálu AIS MPO, kde jako eventový subjekt žádal o poskytnutí dotace za rozhodné období 1. 3. 2020 až 31. 10. 2020, a to ve výši 1 242 600 Kč (dále jen „žádost“).
4. Dne 19. 6. 2021 na nástěnce žádosti se žalobci objevila zpráva s předmětem „Dotaz k referenčním zakázkám“. Jednalo se o výzvu k doplnění žádosti, o doložení smluv, případně dalších podkladů k referenčním zakázkám, které v žádosti žalobce uvedl, jelikož nebylo jasné, zda se jedná o podporovanou činnost.
5. Následně žalobce na tuto výzvu k doplnění žádosti reagoval a k jednotlivým referenčním zakázkám doložil příslušné doklady a uvedl:

DIOR - jedna se o dlouhodobou spolupráci, která funguje na základě emailových objednávek a emailového dojednávání eventu

HFC Prestige - jedna se o dlouhodobou spolupráci, která funguje na základě emailových objednávek a emailového dojednávání eventu

Magyar Duty - free - spolupráce s tímto subjektem spočívá na základě uzavřené rámcové smlouvy

6. Žalovaný poté vydal rozhodnutí, kterým dne 30. 7. 2021 zastavil řízení o žádosti žalobce o dotaci podanou v rámci dotačního programu, když vyhodnotil žalobce jako neoprávněného žadatele dle podmínek výzvy a řízení o jeho žádosti bylo usnesením zastaveno dle § 14j odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“).

II. Žalobní body

7. Žalobce považuje rozhodnutí žalovaného jak za nesprávné podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“, tak i za nepřezkoumatelné. Stran nesprávnosti rozhodnutí uvádí žalobce, že řádně doložil dle podmínek výzvy (a dle žádosti MPO) tři referenční zakázky, ze kterých je patrné, že:
 - se společností Magyar Duty – Free Kft. uzavřel smlouvu o poskytování promotérských aktivit, a to konkrétně v provozovně Heinemann Duty Free Shop na Budapeštském letišti
 - se společností DIOR byla uzavřena smlouva prostřednictvím emailových objednávek, a to s totožným předmětem plnění, jak tomu bylo u výše uvedené spolupráce s Magyar Duty – Free Kft., místem plnění pak bylo Letiště Václava Havla - Aelia Dity Free Shop PRT/PRG2
 - se společností HFC Prestige byla uzavřena smlouva prostřednictvím emailových objednávek, a to s totožným předmětem plnění, jak tomu bylo u výše uvedené spolupráce s Magyar Duty – Free Kft., místem plnění pak bylo Letiště Václava Havla – Aelia Dity Free Shop PRT/PRG2
8. Dle žalobce tak není pravda, že referenční zakázky podmínky uvedené v čl. 3.8 písm. f) Výzvy nesplňují, „jelikož se eventy pořádají na blíže neurčeném prostoru, v tomto případě letiště“. Referenční zakázky se odehrávají vždy v konkrétních vymezených prostorech, v případě referenčních zakázek v duty free shopech, a to pro konkrétního objednatele.
9. Dále se žalobce vymezil proti tvrzení, že „se oslovují náhodní kolemjdoucí“. Zaměstnanci žalobce nestojí někde u letištních bran a nerozdávají letáčky, či nenutí ke zkoušení náhodné kolemjdoucí, avšak pořádají cílený event v prostorech jednotlivých duty free

shopů. Spotřebitel sám, dobrovolně, vstupuje do duty free shopu z důvodu pořádání události, kde se může o jednotlivých produktech dozvědět více, zjistit si speciální nabídky, které mohou rovnou u objednatele zakázky využít, účastnit se miniher a získat různé kupony, či poukázky.

10. Konečně, v rozhodnutí je uvedeno, že *„žadatel není schopen doložit klasický eventový reporting“*. Samotná výzva, předpokládá pouze naplnění předpokladu, že eventu se účastnilo více než 100 osob, požadavek na klasický eventový reporting zde zmíněn není a výzva jej nepředpokládá. K naplnění podmínek pouze stačí, jestli se na event dostavilo více než 100 lidí. Jak již žalobce uváděl a fakturami podložil, jednotlivé zakázky se prováděly minimálně po dobu jednoho měsíce a s ohledem na místo konání (duty free shop) a jejich vytiženost, kdy řadově desítky procent cestujících jdou navštívit duty free shopy při jejich zahraničních cestách, lze s určitostí uzavřít, že každého z referenčních zakázek doloženého eventu se zúčastnilo více než 100 osob. Navíc rozhodnutí požadovalo doložit alespoň odhadné číslo účastníků, což v žádosti bylo učiněno. Lze si těžko představit, že na street food festivalu pořádaného jedním organizátorem bude jasné a zřetelné, kolik účastníků se na event dostavilo, když na tento street food festival se neprodávají vstupenky a účastníci se nikde neevidují.
11. Nepřezkoumatelnost pak žalobce spatřoval v absenci důvodů pro rozhodnutí o zastavení řízení a zároveň v nesrozumitelnosti. Žalovaný pak ve svém rozhodnutí uvádí zcela nepochopitelně na jednom místě podmínku předložení klasického eventového reportingu, na druhém místě pak zmiňuje, že by neměl být problém doložit alespoň odhadné číslo účastníků.
12. Dále se pak podává, že *„žadatelem doložené referenční zakázky tuto podmínku nesplňují, neboť se svým charakterem jedna se o akce odlišného typu“*, z čehož nevyplývá, jakého typu jsou tyto akce, když ne tedy eventové. Na závěr žalobce uvádí, že žalovaný toliko v úvodu odůvodnění konstatoval obsah výzvy a spokojil se pouze s konstatováním, že žalobcem provozovaná činnost není eventová. V takovém případě by mělo být na místě, aby žalovaný žalobci v rozhodnutí tedy sdělil, za jakých okolností by byl eventovým subjektem, event zcela konkrétně a jasně vymezil, aby bylo zcela patrné, kde hranice mezi eventovým subjektem a jiným subjektem je a nespokojil se s odůvodněním na jeden odstavec.
13. Na závěr žalobce uvedl, že v souvislosti s podáním žádosti do dotačního programu se spojovaly nemalé náklady na ověření upraveného výkazu zisku a ztráty auditorem, toto však žalobce také podstoupil a řádně k žádosti přiložil.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

14. Žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí žalovaného byla žádost žalobce zamítnuta především na základě následujících důvodů:
 - 1) Akce pořádané žalovaným nejsou tzv. eventem ve smyslu dotačního programu. Eventem ve smyslu výzvy jsou především akce, na které dorazí cíleně vybraná skupina zákazníků, nikoli náhodní kolemjdoucí, kteří jsou teprve následně oslovováni. Tato definice eventu vyplývá již z celkového zaměření výzvy, která je určena již dle názvu na podporu veletrhů a kongresů a konferencí (viz čl. 3.8 písm. f) výzvy).
 - 2) Další z podmínek výzvy byla povinnost žadatele doložit uskutečnění alespoň 3 akcí od roku 2019, které byly uskutečněny pro více než 100 osob na zakázku a ve prospěch

podnikání zadavatelů. Žalobce jako žadatel účast více než 100 osob nedoložil ani zhruba jakýmkoli relevantním a hodnověrným způsobem.

15. Žalobce v rámci podání žádosti k vyžadovaným referenčním zakázkám uvedl následující: *„Počet účastníků eventu nelze přesně určit, jelikož se tyto odehrávaly v prostorech mezinárodního letiště v Budapešti/v prostorech letiště, nicméně můžeme s jistotou říci, že počet účastníků za celý měsíc mnohonásobně přesáhl požadovaný minimální počet účastníků ve výši 100 osob (dle našich údajů se těchto eventů účastní průměrně 70 % lidí z kapacity letiště).“*
16. Žadatel sám tedy připustil, že není schopen říct, kolik lidí se mělo tvrzených eventů účastnit. Dále veškeré zakázky byly uvedeny jako „*promo značek*“, a to na letišti v Praze, a letišti v Budapešti, což vyvolalo důvodné pochybnosti o tom, zda jde o eventy ve smyslu výzvy. Proto byla žadateli zaslána výzva k doplnění žádosti, v rámci níž byl žadatel vyzván k doložení smluv, či dalších podkladů k zakázkám, které by odstranily pochybnosti ohledně toho, že je žadatel oprávněným žadatelem.
17. Výzva je svým zaměřením primárně cílena na podporu veletržních a kongresových subjektů, a na subjekty na tento podnikatelský sektor napojené. Eventové subjekty byly systematicky zařazeny do písmena f) uvedeného čl. 3.8 výzvy, vedle realizačních a produkčních subjektů, tedy podnikatelů působících v rámci kongresové a veletržní infrastruktury. Za eventy jsou s ohledem na zaměření výzvy tedy považovány takové akce na budování vztahů s obchodními partnery, podporu prodeje se spotřebiteli, budování vztahů se zaměstnanci, či budování vztahů s veřejností, které se svým charakterem veletrhům podobají. Proto bylo žalobci v rámci odůvodnění usnesení o zastavení řízení mimo jiné uvedeno, že *„Oslovování náhodných cestujících na letišti není eventem, jakým by byl například food festival, či uspořádaný event, na kterém hráči deskových her, kteří tam cíleně dorazí, mohou spolu s ostatními vyzkoušet, a následně případně i zakoupit deskové hry, jakým je např. Deskohraní.“* V rámci navazující komunikace žalobce uvedl, že v prostorech letiště jsou jeho pracovníky zajištěny akce, na kterých je spotřebitelům propagováno zboží formou speciálních nabídek, doplňků, poukazů, či miniher. Spotřebitelé jsou, jak žalobce uvedl, oslovováni na letišti s nabídkou produkt si vyzkoušet.
18. V žalobě nicméně žalobce uvádí, že spotřebitelé vstupují do duty free shopu z důvodu jimi pořádané akce. Uvedené je v přímém rozporu s tvrzením, že spotřebitelé jsou oslovováni pracovníky žadatele.
19. V uvedeném spatřuje žalovaný zásadní rozdíl mezi eventovou činností, která je výzvou podporována, a činností žalobce jako žadatele. Podpora z výzvy je zamýšlena na eventy, u kterých spotřebitelé jdou přímo na daný event, žadatelem pořádaný, s cílem obeznámit se se zde prezentovanými výrobky a službami. Oproti tomu pokud má žadatel stánek, na němž ukazuje kolemjdoucím spotřebitelům, kterých do obchodu v rámci letiště jistě zavítá celá řada, některé výrobky, jedná se o promo výrobků, ale nejde o event ve smyslu výzvy.
20. Žalobce namítá, že v rámci zastavení řízení mu bylo uvedeno, že není schopen doložit klasický eventový reporting, který sám o sobě není zmíněn ve výzvě. Uvedené je sice pravda, zároveň však žalovaný zdůraznil, že referenční zakázky žadatelem doložené měly být na eventové akce nejméně pro 100 osob. Z uvedeného logicky plyne, že žadatel by měl být schopen nějakým způsobem doložit, že skutečně pro nejméně 100 osob jím pořádané akce byly.

21. Nelze tak dle žalovaného přijmout argumentaci, že veškerí návštěvníci duty free shopu, a to až již jen potenciální zákazníci, či zákazníci skuteční, jsou zároveň účastníky eventu. Naopak, stejně dobře je možné tvrdit, že žádný z návštěvníků duty free shopu do něj nevstoupil kvůli pořádané promo akci žadatele, nýbrž z důvodu nákupu některého z produktů, které daný obchod nabízí. Mezi účastníky žalobcova proma lze tedy zahrnout jen a pouze takové spotřebitele, kteří do obchodu účelově z důvodu proma šli a některou hru si zahráli. Z uvedeného důvodu je třeba, aby žadatel byl schopen doložit počet účastníků jeho akce; eventový reporting tedy není žádnou konstrukcí poskytovatele dotace, ale zcela logickým požadavkem na žadatele, vyplývajícím z podmínky, že event musí být nejméně pro 100 osob.
22. Dále žalovaný uvedl, že jako poskytovatel dotace má v souladu s čl. 15 výzvy právo po žadateli požadovat v průběhu řízení o poskytnutí dotace doložení podkladů nezbytných pro vydání rozhodnutí o poskytnutí podpory, což by v tomto případě mohlo být právě i doložení skutečného počtu účastníků žadatelovy akce, formou eventového reportingu, počtem prodaných vstupenek, či jiným prokazatelným způsobem.
23. Z žadatelem doložených podkladů pro poskytovatele dotace vyplynulo, že žadatel reportingem účastníků akce nedisponuje. Žadatel není pořadatelem klasického eventu, u něhož může jeho organizátor prokazatelně uvést, že jde o event s nejméně 100 účastníky, na něž účastníci účelově dorazili s cílem obeznámit se s produkty či službami zde prezentovanými. Propagace výrobků v duty free shopu žadatelem není eventem ve smyslu výzvy. Žalobcovy akce lze tedy považovat za reklamní promo.
24. Žalovaný nesouhlasí ani s žalobním tvrzením, že napadené rozhodnutí žalovaného není přezkoumatelné. Žalobci bylo v rámci usnesení sděleno, že oslovování náhodných kolemjdoucích na letišti není eventem. Dle názoru poskytovatele dotace je nutné zákazníky obchodu, kteří do něj vstupují, v okamžiku, kdy žalovaný nemůže prokazatelně tvrdit, že do obchodu vstupují za účelem jeho promo akce, považovat efektivně za náhodné kolemjdoucí, a jako takové je skutečně nelze považovat za účastníky jeho reklamního proma.
25. Dále bylo žalobci v rámci odůvodnění zamítnutí sděleno, za jakých podmínek by jeho akce byly považovány za eventy ve smyslu výzvy. Žalobci byl dán příklad Deskohraní a food festivalu. Nelze také souhlasit s tvrzením žalobce, že u food festivalu nebude jasné a zřetelné, kolik účastníků se dostavilo. Uvedené je alespoň odhadně doložitelné množstvím prodaného jídla; nadto, organizátor food festivalu může zcela jistě nade vší pochybnost tvrdit, že veškerí účastníci na něj dorazili s cílem dozvědět se něco o zde prezentovaném jídle a taktéž jej případně ochutnat. Proto zde je postačující jako eventový reporting odhad počtu účastníků doložením množství prodaného jídla.
26. Žalobce se dotazuje, jakého typu jsou jeho akce, když ne eventové. Poskytovatel dotace je považuje za akce odlišného typu, nikoliv eventové ve smyslu výzvy; v rámci usnesení o zastavení řízení jsou označeny za reklamní akci.
27. Žalobce dále uvádí, že s podáním žádosti se pojily nemalé náklady na ověření Upraveného výkazu zisku a ztráty auditorem, a sestavení Zprávy auditora. Bylo povinností každého žadatele, který měl zájem žádost do programu podat, vyžadované podklady, včetně Upraveného výkazu, a Zprávy auditora, k žádosti připojit. Připojení těchto dokumentů nicméně nezakládalo legitimní očekávání, že jeho žádosti bude vyhověno; žadatel tím splnil jen část podmínek výzvou kladených. Bylo rizikem každého žadatele, který žádost podal, ji

podávat s vědomím, že jí nemusí být vyhověno, i s ohledem na skutečnost, že na dotaci není právní nárok.

IV. Posouzení věci soudem

28. 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.
29. Žaloba není důvodná.

V. Právní rámec

30. 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 25. 2. 2019 o poskytnutí dotace v rámci výzvy proto, že žalobce neodpovídal okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě.
31. 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“*.
32. 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)“*.
33. 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“*.
34. 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“.
35. Soud nejprve předesílá, 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, na www.nssoud.cz).
36. 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.

37. 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.
38. 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. 1As 35/2012 – 40, č. 2736/2013 Sb. NSS).“
39. 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.“
40. 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.

41. 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).
42. Žalobce dle žalovaného nevyhověl požadavku na oprávněného žadatele dle článku 3.8 f) výzvy. Dle tohoto článku se jedná o podnikatelský subjekt s podporovanou činností: *„Realizační, produkční nebo eventový subjekt je podnikající subjekt, který zajišťuje eventy (mezi nimiž byly od roku 2019 alespoň 3 akce pro více než 100 osob) na zakázku a ve prospěch podnikání zadavatelů, jako například B2B akce na budování vztahů s obchodními partnery obchodních a výrobních firem, B2C akce na podporu prodeje se spotřebiteli, B2E akce na budování vztahů mezi zaměstnanci, či B2P akce na budování vztahů s veřejností. Dále se jedná o podnikatelský subjekt zabývající se organizačním, servisním, cateringovým, asistenčním a technickým zajištěním zmíněných eventů, veletrhů, kongresů či konferencí. Mezi činnosti vyloučené z podpory patří pravidelný provoz restaurací a obdobných zařízení, zavodní stravování, stánkový pouliční prodej občerstvení či prodej občerstvení při jiných hromadných akcích, než jsou vyjmenované výše.“*
43. Žalobce se ve svých námitkách vznesených v žalobě soustředil na argumentaci, kterou poukazoval na to, že uvedené kritérium splnil, když dle jeho názoru pořádají cílený event v prostorech jednotlivých duty free shopů, zejména pak B2C akce na podporu prodeje se spotřebiteli. Spotřebitel sám, dobrovolně, vstupuje do duty free shopu z důvodu pořádání události, kde se může o jednotlivých produktech dozvědět více, zjistit si speciální nabídky, které mohou rovnou u objednatele zakázky využít, účastnit se miniher a získat různé kupony, či poukázky. Jednotlivé zakázky se prováděly minimálně po dobu jednoho měsíce a s ohledem na místo konání (duty free shop) a jejich vytíženost, kdy řádově desítky procent cestujících jdou navštívit duty free shopy při jejich zahraničních cestách, lze s určitostí uzavřít, že každé z referenčních zakázek doloženého eventu se zúčastnilo více než 100 osob. Navíc rozhodnutí požadovalo doložit alespoň odhadné číslo účastníků, což v žádosti bylo učiněno.
44. Soud v této souvislosti nejprve podotýká, že podle čl. 2 (Věcné zaměření Výzvy a účel podpory) bodu 1 výzvy je záměrem programu pomoci subjektům z oblasti veletržního, kongresového a eventového byznysu s částečnou úhradou nepokrytých nákladů z důvodu zákazu pořádání hromadných akcí na základě mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví č. j. MZDR 10666/2020-1/MIN/KAN ze dne 10. 3. 2020, usnesení vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020 a následujících mimořádných opatření včetně opětovného vyhlášení nouzového stavu. Byla tak zastavena nebo omezena činnost subjektů podnikajících v oblasti organizace a realizace veletrhů, výstav, kongresových, firemních a dalších hromadných akcí zaměřených především na B2B segment.

45. Dle článku 2.2 výzvy subjekty vlastníci a spravující nemovitosti určené pro konání hromadných akcí (např. kongresová centra, výstaviště, výstavní a multifunkční haly) negenerují po dobu zákazu činnosti odpovídající tržby potřebné k udržení své provozuschopnosti a funkčnosti těchto areálů a nejsou schopny hradit nutné fixní náklady. Obdobně jsou na tom i subjekty zajišťující eventy. V důsledku toho je ohrožena stávající kongresová, veletržní a eventová infrastruktura České republiky. Sektorově zaměřená podpora má za cíl udržení infrastruktury, subjektů podnikajících v sektoru a navazujících organizačních, servisních, asistenčních a technických služeb.
46. Podmínky bodu 3.8 f) výzvy tak nelze vykládat bez zohlednění jiných ustanovení dotačního programu, zde konkrétně čl. 2. stanoví účel programu. Z výše uvedeného má tak soud za jednoznačně prokázané na jaké oblasti konkrétně uvedená podpora cílí. Jedná se tedy konkrétně o subjekty, které buď vlastní a spravují nemovitosti určené pro konání hromadných akcí nebo subjekty, které organizují a realizují veletrhy, výstavy, kongresové, firemní a další hromadné akce, které navštíví účastníci cíleně (to znamená, že mají předem záměr jít na takovou akci – poznámka soudu), což také přehledně zdůvodnil žalovaný ve svém napadeném rozhodnutí. Současně samotná výzva nese název „*Výzva Programu COVID – Veletrhy/kongresy*“. Z celkového zaměření a názvu výzvy tak vyplývá, že je určena na podporu veletrhů a kongresů, nikoli reklamních akcí, o kterých se účastník dozví až na místě, když se zde nachází ze zcela jiných důvodů (např. na letišti z důvodu odletu na pracovní cestu či dovolenou). V uvedeném případě tak není rozhodné, kolik lidí skutečně navštívilo uvedené duty free shopy, ani že se v případě duty free shopů jedná o ohraničený prostor a nikoli blíže neurčitý prostor, ale rozhodný je naopak samotný typ akce, na který uvedený dotační program cílí. Jak vyložil soud výše, nejedná se o akce, které pořádá žalobce a žalovaný je tak správně označil za reklamní akce.
47. Usnesení o zastavení řízení přitom obsahuje všechny formální náležitosti takového rozhodnutí vyplývající z rozpočtových pravidel a subsidiárně aplikovatelného správního řádu a není tedy nepřezkoumatelné, jak se domnívá žalobce. Nepřezkoumatelnost pak žalobce spatřoval v absenci důvodů pro rozhodnutí o zastavení řízení a zároveň v nesrozumitelnosti.
48. Správní soudy v minulosti opakovaně judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2As 37/2006 - 63), nevypovídá se se všemi odvolacími námitkami (viz rozsudek ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2Afs 24/2005 - 44). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.
49. Podle názoru Městského soudu v Praze však žádná z těchto skutečností v posuzované věci nenastala.

50. 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, když jím doložené referenční zakázky nesplňují podmínku v článku 3.8 f) výzvy, neboť se svým charakterem jedná o akce odlišného typu. Eventem se pro účely výzvy myslí událost, tedy akce v zásadě ohraničeném prostoru, na kterou zákazník dorazí cíleně, má již dopředu představu, co se na dané akci odehrává. Není jím reklamní akce, na které se oslovují náhodní kolemjdoucí na blíže neurčeném prostoru, v tomto případě na ploše letiště. Zároveň uvedl, že je jistě možné argumentovat, že promotéři oslovili více než 100 kolemjdoucích cestující na letišti, nicméně s ohledem na povahu své akce nebyl žalobce schopen doložit klasický eventový reporting. Dále pak žalovaný uvedl, jaké eventy by uvedená kritéria splnily, například food festival (kde je možné odhadovaný počet návštěvníků stanovit množstvím prodaného jídla), či uspořádaný event, na kterém hráči deskových her, kteří tam cíleně dorazí, mohou spolu s ostatními vyzkoušet, a následně případně i zakoupit deskové hry, jakou je např. Deskoheraní. Správní orgán tak dle názoru soudu své závěry dostatečně odůvodnil, jeho právní názor je logicky, srozumitelně a přesvědčivě vyjádřen a má dostatečnou oporu v obsahu správního spisu.
51. 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.
52. Soud v tomto směru poukazuje na závěry vyslovené ve shora citovaném rozsudku č. j. 6Afs 8/2018 - 37, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval povahou výzvy k podávání žádostí o dotaci. Mimo vlastního - a pro tehdy řešenou věc klíčového - závěru o tom, že výzva k podávání žádostí o dotaci je aktem veřejné správy, který nemůže být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť se vůbec nejedná o úkon mířící proti konkrétním subjektům, který by byl způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce, přitom Nejvyšší správní soud v uvedeném rozhodnutí uzavřel, že „výzva k podávání žádostí o dotaci je tedy (zjednodušeně řečeno) dokument dotační politiky státu, v němž v rámci schváleného dotačního programu příslušný orgán vyzývá zájemce o dotace k předkládání žádostí a stanoví, v jakém období lze žádosti podávat, jaký objem finančních prostředků bude přerozdělen, komu a na co lze dotaci poskytnout. Tato výzva tak relativně obecně nastavuje některá pravidla poskytování dotací a míří proti blíže neurčenému okruhu adresátů (být může stanovovat určité požadavky na osoby, kterým lze dotaci poskytnout, není adresována konkrétním subjektům)“.
53. Nejvyšší správní soud pak v uvedeném rozsudku také výslovně uzavřel: „Soudní kontrola veřejné správy není bezbřehá. Existují oblasti činnosti veřejné správy, jejichž kontrola podléhá jiným mechanismům. Správní soudnictví je vyhrazeno ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). 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. Teprve při rozhodování o konkrétních právech a povinnostech konkrétních adresátů o jejich žádosti o poskytnutí dotace je soudní přezkum možný (možnost přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, čj. 9Ads 83/2014 - 46, č. 3324/2016

Sb. NSS). 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. Do té doby skutečně existuje určitý prostor pro relativně volnou úvahu státu, co bude, či nebude podporovat. Zásadně tedy před rozhodnutím podle § 14 rozpočtových pravidel nepřipadá soudní přezkum v procesu čerpání dotací v úvahu.

V návaznosti na přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace totiž nelze přezkoumávat Výzvu jako takovou. Zásadně totiž bude soud 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 zcela zjevně nepřípustná). Obecně však výzvy není možné plně přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace“.

54. 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.
55. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, 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.
56. 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 nepřípustná. 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.
57. Soud přitom považuje se zřetelem ke shora uvedenému za zásadní, že z ničeho nevyplývá, že by pravidlo uvedené v článku 3.8 f) výzvy bylo zjevně neopodstatněné, nadto aby snad bylo v demokratickém právním státě zcela zjevně nepřípustné. Pro takový závěr nenalezl soud žádné opodstatnění. Ani žalobce ostatně na žádnou takovou konkrétní relevantní okolnost svědčící pro opačný závěr, kterou by bylo nutno reflektovat, v rámci své žalobní argumentace nepoukázal.

58. 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 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

59. 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.
60. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
61. 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.

pokračování

11A 196/2021

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 8. února 2022

Mgr. Marek Bedřich,
předseda senátu