



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **E. H.**
zastoupena advokátem Mgr. Lukášem Smutným
sídlem Malé náměstí 124/15, 500 03 Hradec Králové

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 00 Praha 1
zastoupeno advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem
sídlem Kořenského 1107/15, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MPO 738394/2020 z 21. 12. 2020

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MPO 738394/2020 z 21. 12. 2020 **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Lukáše Smutného.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci.

1. V tomto řízení soud odpovídá na otázku, zda žalobkyně – jako osoba samostatně výdělečně činná, která v dubnu 2020 pečovala o svou nezaopatřenou dceru závislou na pomoci jiné osoby ve stupni IV. (úplná závislost) podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, která nemohla navštěvovat školu z důvodu jejího uzavření na základě mimořádného opatření proti šíření infekce COVID-19 – měla za uvedené období nárok na poskytnutí dotace z Programu podpory malých podniků postižených celosvětovým šířením onemocnění COVID-19 způsobeného virem SARS-CoV-19 – „OŠETŘOVNÉ“ PRO OSVČ (dále jen „Program“).
2. Žalobkyně podala žádost o dotaci za duben 2020 dne 21. 5. 2020. Přiložila k ní mimo jiné čestné prohlášení o výkonu samostatné výdělečné činnosti, přehled o příjmech a výdajích OSVČ za rok 2019 a potvrzení Úřadu práce ČR z 2. 3. 2020, podle nějž poskytuje od 1. 1. 2014 péči své dceři V. H., nar. X, závislé na pomoci jiné osoby ve stupni IV.
3. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný žalobkynině žádosti o dotaci nevyhověl, neboť nesplnila podmínku B.1 Programu spočívající v tom, že žadatel při podání žádosti a po celou dobu čerpání dotace musí být OSVČ na hlavní činnost.

II. Argumentace účastníků řízení.

4. Žalobkyně v žalobě označila postup žalovaného za přepjatě formalistický, diskriminační a vedoucí ke zjevné nespravedlnosti a popření účelu poskytované podpory. Cílem deklarovaným v Programu je podpora OSVČ, která je skutečně postižena negativními dopady nouzového stavu spočívajícími v tom, že v důsledku uzavření školy nebo jiného dětského zařízení 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). Právě to je případ žalobkyně, která musela pečovat o dceru dokonce úplně závislou na pomoci jiné osoby. Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, výslovně stanoví, že samostatná výdělečná činnost takové pečující osoby se považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Pro žalobkyni však podnikatelská činnost představovala jediný zdroj příjmů, čímž se její postavení zásadně lišilo od jiných osob vykonávajících vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, a vykazovala tak znaky činnosti hlavní. To se žalobkyně pokoušela žalovanému vysvětlit, leč marně. Žalobkyně neměla jiných příjmů než z její podnikatelské činnosti, a kvůli uzavření školského zařízení byla nucena zajistit péči o svoji těžce postiženou dceru sama, pochopitelně na úkor své podnikatelské činnosti. Žalobkyně tak skončila bez jakéhokoli zdroje peněžních prostředků. Nakonec žalobkyně upozornila na to, že úprava podmínek poskytnutí dotace musí být zcela jednoznačná, neboť v závislosti na ní jsou poskytovány finanční prostředky osobám, které bez vlastního přičinění přišly o možnosti výdělku. To však v projednávané věci nebylo splněno, neboť formulace rozhodné podmínky odporovala deklarovanému smyslu a účelu Programu.
5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zdůraznil, že žalobkyně sama nezpochybňuje nesplnění podmínek Programu, tedy to, že nevykonávala samostatnou výdělečnou činnost jako hlavní. Přitom poukázal na definici příjemce podpory obsaženou v článku 3 Programu, která osoby pečující o nezaopatřené dítě do 26 let ve stupni závislosti II až IV z okruhu příjemců výslovně vylučuje. Žalobkyně ve skutečnosti brojí proti tomu, že ona sama nebyla do Programu zahrnuta. Vymezení okruhu příjemců dotace je však v pravomoci toho, kdo stanovil dotační podmínky, neboť na poskytnutí dotace není právní nárok.

Rozlišování mezi osobami vykonávajícími hlavní a vedlejší samostatnou výdělečnou činnost navíc není ojedinělé a vyskytuje se také v jiných právních předpisech.

6. Žalobkyně v replice prohloubila argumentaci obsaženou již v žalobě a poukázala na to, že zdejší soud dal rozsudkem sp. zn. 18 A 99/2020 za pravdu žadatelce o dotace v obdobném postavení jako ona, a závěry v rozsudku vyslovené jsou plně přenositelné také na nynější věc.
7. Žalovaný v duplice poukázal na to, že také zdejší soud v označeném rozsudku konstatoval, že vymezení osob oprávněných žádat o dotace ze státního rozpočtu (jako dobrodiní ze strany státu) je plně v rukou exekutivy či legislativy. Jelikož žalobkyně podmínky Programu nesplnila, dotace jí nemohla být poskytnuta.

III. Posouzení věci

8. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas (sice ještě před řádným doručením napadeného rozhodnutí žalobkyni, ale tento nedostatek podmínek řízení způsobený nestandardním počínáním žalovaného – k tomu srov. dále – byl v průběhu soudního řízení zhojen) a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
9. Dále soud předesílá, že skutkově a právně obdobnou situaci již posuzoval v rozsudcích č. j. 18 A 99/2020-18 z 20. 7. 2021 (dotace za březen 2020; napadené rozhodnutí bylo zrušeno) a č. j. 15 A 117/2020-49 z 11. 11. 2021 (dotace za duben 2020; žaloba byla zamítnuta). Jediný významný rozdíl spočívá v tom, že zatímco ve věci posuzované 18. senátem žalovaný řízení o dotaci zastavil, v nynější věci a ve věci posuzované 15. senátem žádost ze shodných důvodů zamítl. Jelikož se 10. senát plně ztotožňuje se závěry vyslovenými 18. senátem a jeho argumentaci považuje za přesvědčivou (na rozdíl od velmi stručného rozhodnutí 15. senátu), v nynější věci ji jen s drobnými odchylkami převzal.
10. O žalobě bylo rozhodnuto v souladu s § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobkyně v žalobě a žalovaný ve vyjádření z 30. 6. 2021 s tímto postupem výslovně souhlasili. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).
11. V této souvislosti soud podotýká, že žalovaný (resp. jeho dřívější zástupce) předložil soudu spolu s vyjádřením z 30. 6. 2021 jako součást správního spisu pozdější znění Programu, než které je pro nynější věc rozhodné (pravděpodobně z listopadu 2020; název datového souboru „TMP08172482p1_Program podpory.pdf“). Toto znění obsahuje v článku 3 částečně odlišné vymezení okruhu příjemců dotace, rozšířené mimo jiné o negativní definici, na kterou zástupce žalovaného ve vyjádření k žalobě odkazoval (srov. bodu 5 tohoto rozsudku). Na toto nedopatření byl žalovaný soudem ve výzvě z 30. 6. 2022 upozorněn, načež 11. 7. 2022 předložil odlišné – již správné – znění Programu, shodné se zněním předloženým v řízení sp. zn. 15 A 117/2020, týkajícím se téhož období (název datového souboru „TMP058708031 Program Osetrovne

pro OSVC_05_05_2020_DUBENI.pdf“). Z tohoto znění Programu soud při posouzení věci vyšel, a na tyto okolnosti výslovně upozorňuje proto, že v samotném textu Programu (v žádném z jeho mnoha postupně platných znění) není uvedeno, na jaké období se vztahuje, a není ani datováno.

12. K věci samé soud předně uvádí, že podle § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, *„na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak“*. Podle § 14j odst. 1 věty 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. ff“*. Z odstavce 4 písm. b) se podává, že *„poskytovatel usnesením řízení zastaví v případě, že žadatel neodpovídá okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě k podání žádosti“*.
13. O (ne)poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti. Vydáním rozhodnutí vzniká podle ustálené judikatury správních soudů mezi poskytovatelem a příjemcem dotace veřejnoprávní vztah (usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002 Sb. č. j. Konf 14/2010-8 ze 7. 5. 2010). Poskytování dotací je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí; poskytovatel je vůči příjemci dotace v postavení správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 Afs 270/2015-48 z 18. 4. 2017).
14. Meze soudního přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí tak zvané nenárokové dotace vymezil rozšířený senát NSS v rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014-46 z 30. 9. 2015 takto: *„[31] Případný 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). V rámci soudního přezkumu přísluší soudu posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil. [33] Soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamena nahrazení správního uvážení uvážením soudu. [...] Součástí přezkoumání je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním (srov. přiměřeně nález IV. ÚS 49/04).“*
15. Podle rozsudku NSS č. j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS z 23. 5. 2018 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.“

16. Správní soudy tak zásadně nejsou oprávněny přezkoumávat obsah či nastavení dotačních podmínek, a tedy ani vymezení oprávněných žadatelů. Jejich role nastává až v dalším kroku, tedy 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.
17. Cílem Programu je podle jeho článku 1 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, t. j. 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).
18. Článek 2. *Podporované aktivity* pak zní (zvýrazněno soudem):

„Podpora ve formě dotace bude vyplacena OSVČ, která pečuje o dítě mladší 13 let, které jinak navštěvuje školu či jiné dětské zařízení v současné situaci uzavřené z důvodu šíření infekce COVID-19, nebo pro účely péče o dítě, které se nemůže účastnit výuky z důvodu nařízení karantény, obojí za předpokladu, že na stejné dítě nečerpá tuto dotaci nebo jiný příspěvek sloužící ke stejnému účelu 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.“
19. Z uvedeného je zřejmé, že podpora přijatá žalovaným (resp. vládou) cílí obecně na kompenzaci nemožnosti podnikat z důvodu péče o nezaopatřené 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 nezaopatřenou dceru závislou na péči jiné osoby ve stupni IV, tak spadá v množinu podporovaných aktivit. Tato skutečnost není mezi účastníky sporná.

20. Jádrem sporu mezi účastníky je především otázka výkladu čl. 3 odst. 3.1 Programu, podle kterého příjemce podpory „*musí být při podání žádosti a po celou dobu čerpání dotace OSVČ na hlavní činnost; tuto skutečnost prokazuje čestným prohlášením*“, a dále relevance vymezení hlavní a vedlejší samostatné výdělečné činnosti v zákoně o důchodovém pojištění, kterou pro posouzení podmínek pro vznik nároku na podporu používá žalovaný.
21. 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 mimo jiné tehdy, pokud OSVČ v kalendářním roce „*měla nárok na rodičovský příspěvek) 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), 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*“ (podtrženo soudem).
22. 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 považuje za 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.
23. Jakkoli soud tuto argumentaci na základě dále vyložených úvah posoudil ve výsledku jako důvodnou, považuje za vhodné nejprve korigovat tu část žalobkyniny argumentace, podle níž 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 (srov. rozsudek NSS č. j. 4 Ads 107/2013-29 z 6. 2. 2014). Žalobkyně je jako zákonná zástupkyně ostatně příjemkyní příspěvku s ohledem na § 19 odst. 2 písm. a) zákona o sociálních službách i formálně. V případě osoby starší 18 let pak výše příspěvku u stupně IV (úplná závislost) dosahuje 19 200 Kč měsíčně [§ 11 odst. 2 písm. d) bod 2. zákona o sociálních službách ve znění účinném do 31. 12. 2021]. 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.
24. To však nakonec není v projednávané věci rozhodné. Na rozdíl od žalovaného 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 pojistném na

sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti). Jinak je tomu však již na příklad 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 postavení 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 tvoří „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 vedlejší samostatná výdělečná činnost. 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.

25. Nelze přitom přehlížet, že Program v článku 3 na zákon o důchodovém pojištění výslovně neodkazuje (a to na rozdíl od dalších bodů téhož článku, kde explicitně uvádí na příklad 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, t. j. 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.
26. Tím se soud dostává k samotnému těžišti svých úvah, které spočívají v tom, že podmínku čl. 3 odst. 3.1 Programu nelze vykládat bez zohlednění jiných ustanovení Programu, zde konkrétně článku 2. Jestliže totiž poskytovatel dotace (žalovaný), resp. vláda, v tomto článku explicitně podpořili ty OSVČ, které pečují o nezaopatřené děti závislé na péči jiných osob, 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].
27. 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 nezaopatřené děti ve věku 10 – 26 let závislé na péči jiné osoby 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).

28. 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 dobrodini 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. Na druhé straně 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 NSS č. j. 2 Afs 142/2016-32 z 30. 3. 2017 a judikaturu v něm 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 připouštějí 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 nejrozsáhlejšímu uspořádání vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Tyto závěry přitom podle soudu platí i pro stanovení okruhu oprávněných žadatelů.
29. V podmínkách nynější věci je proto na místě (pokud nejsou určité skupiny osob výslovně vyloučeny) vykládat podmínku výkonu na hlavní činnost i ve prospěch těch žadatelů o dotaci, na něž dopadá článek 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 článku 3 a obecnému vymezení oprávněných žadatelů, jelikož bez dalšího omezení stanoví, že podpoře podléhá péče o (nezaopatřené) 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.
30. Soud k tomu ještě připomíná, že pochybnosti o výkladu čl. 3 odst. 3.1 Programu nebyly vyjasněny ani obsahem Výzvy za duben 2020, v níž není pojem „OSVČ na hlavní činnost“ nijak upřesněn. Značné nejasnosti ohledně jeho výkladu dokládají i další okolnosti. Žalovaný v některých případech poskytl dotaci také osobám, jež byly v obdobném postavení jako nynější žalobkyně a jež také výslovně uvedly, že podle zákona o důchodovém pojištění vykonává vedlejší činnost. Přestože tak žalovaný nemohl mít pochybnosti o tom, jaká je povaha žadatelčiny činnosti z hlediska zákona o důchodovém pojištění, dotaci jí poskytl (šlo o dotaci za duben a květen 2020 pro žalobkyni ve věci sp.

zn. 18 A 99/2020, srov. bod 35 odůvodnění citovaného rozsudku). Konečně lze poukázat také na pozdější pravidla programu ošetrovného z listopadu 2020 (na něž poukázal žalovaný ve vyjádření k žalobě, dostupná z <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/osetrovne-pro-osvc---vyzva-i-253750/>), která již ve třetím odstavci článku 3 výslovně definovala, co se za hlavní činnost nepovažuje (osoby pečující o handicapované děti ve stupni závislosti II a vyšším byly 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.

31. Nakonec se nelze nepozastavit nad nepochopitelným postojem žalovaného k žadatelům o dotaci – osobám samostatně výdělečně činným, kteří mohli v důsledku opatření přijatým proti šíření onemocnění COVID-19 přijít na několik měsíců o veškerý svůj příjem nebo o jeho podstatnou část. Kromě toho, že žalovaný vyvolal zmatek vydáváním nedatovaných dotačních podmínek a jejich opakovanou změnou, takže nebylo zřejmé (ve výsledku zjevně ani jemu samotnému), pro jaké období platí jaké znění Programu, tak je na pováženou rovněž způsob vyřizování této konkrétní žádosti o dotaci. Žalobkyně ji podala v květnu 2020, ale rozhodnutí o ní bylo vyhotoveno a zasláno žalobkyni e-mailem až v prosinci 2020 a vypraveno bylo podle vlastních slov žalovaného až 27. 4. 2021 (bod 2 vyjádření z 30. 6. 2021), tedy čtyři měsíce po svém vyhotovení a více než 11 měsíců po podání žádosti. Takový postup je s ohledem na popsané okolnosti věci naprosto neospravedlnitelný.

IV. Závěr a náklady řízení

32. Ve vztahu k žádosti o dotaci za duben 2020 bylo nutné vycházet z dotačních podmínek stanovených v tehdy vyhlášeném Programu, které podle soudu svým možným výkladem připouštěly i žádosti těch osob pečujících o nezaopatřené dítě do 26 let závislé na péči jiné osoby ve stupni II až IV, 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, tedy 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.
33. Soud proto zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a věc vrátil podle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení. V něm žalovaný opětovně posoudí podmínku výkonu OSVČ jako hlavní činnosti dle čl. 3 odst. 3.1 Programu, a to z hlediska faktického významu takové výdělečné činnosti jako hlavního či vedlejšího zdroje příjmů pro žalobkyni v souladu se shora přdestřeným právním názorem soudu, jímž bude žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
34. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a přípravu zastoupení, sepsí žaloby a sepsí repliky z 21. 9. 2021 [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 4) a

částkou odpovídající DPH v sazbě 21 % (§ 57 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činí 12 342 Kč a náklady řízení celkem 15 342 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobkyni v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 nejbližze 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 21. července 2022

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu