



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D. a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně: X, nar.
bytem X
zastoupena Mgr. Lukášem Smutným, advokátem
sídlem Malé náměstí 124/15, Hradec Králové
proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2021, č.j. MPO 753643/2020,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2021, č.j. MPO 753643/2020, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen na náhradě nákladů řízení zaplatit žalobkyni částku 11.228 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám Mgr. Lukáše Smutného, advokáta.

Odůvodnění

Shodu s prvopisem potvrzuje X

- 1 Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala přezkoumání a zrušení usnesení Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „žalovaný“) ze dne 12. 1. 2021, č.j. MPO 753643/2020 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zastaveno řízení o žádosti žalobkyně o poskytnutí dotace z Programu podpory malých podniků postižených celosvětovým šířením onemocnění COVID-19 způsobeného virem SARS-CoV-19 – „OŠETŘOVNÉ“ PRO OSVČ (dále jen „program podpory“). Žalobkyně podala žádost o dotaci za březen 2020 (konkrétně za období od 16. 3. 2020 do 31. 3. 2020) dne 2. 4. 2020. Žalobkyně žalovanému opakovaně sdělila, že pečuje o svoji dceru X, nar. X, která je závislá na pomoci jiné osoby ve stupni IV (úplná závislost); péče o její dceru je dle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“) považována za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. 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 prokazující dobu poskytování péče (o svou dceru). Žalovaný napadeným rozhodnutím žádosti žalobkyně o dotaci nevyhověl, neboť žalobkyně neodpovídá okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě k podání žádosti. V průběhu řízení totiž bylo zjištěno, že u 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.
- 2 Žalobkyně v žalobě nejprve shrnula průběh správního řízení. V žalobě namítala, že argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí považuje za nesprávnou. Namítala, že žalovaný použil pouze jazykový (gramatický) výklad. Postup žalovaného označila za přepjatě formalistický, diskriminační a vedoucí ke zjevné nespravedlnosti a popření smyslu a účelu poskytované podpory. Cílem deklarovaným v programu podpory 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 (stupeň IV – úplná závislost). Zákon 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. Příjemce podpory dle čl. 3 programu podpory musí být pouze osoba vykonávající hlavní samostatnou výdělečnou činnost. Výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace z programu podpory za měsíc březen 2020 podmínku hlavní činnosti neobsahuje. 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 podpory.

- 3 Žalobkyně v doplnění své žaloby poukázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 7. 2021, č.j. 18 A 99/2020-43, který dal za pravdu žadatelce o dotace v obdobném postavení jako ona, a závěry rozsudku lze použít také na nyní projednávanou věc.
- 4 Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí. Dle názoru žalovaného je mezi stranami sporu nesporné, že žalobkyně danou podmínku hlavní činnosti nesplňuje. Přitom žalovaný poukázal na definici příjemce podpory obsaženou v článku 3 programu podpory, která osoby pečující o osoby ve stupni závislosti II až IV z okruhu příjemců výslovně vylučuje. Žalobkyně ve skutečnosti brojí proti tomu, že ona sama nebyla do programu podpory zahrnuta. Nejde tak o otázku diskriminace žalobkyně, ale o otázku ne/splnění podmínek stanovených podmínkách dotace. V rozhodnutí správního orgánu nebylo rozhodováno o to, jaké budou podmínky programu podpory, ale zda žalobkyně tyto podmínky splňuje, či nikoli. Žalovaný uvedl, že 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.
- 5 Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, v mezích uplatněných žalobních bodů. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí. O žalobě bylo rozhodnuto bez nařízení jednání, neboť žalobkyně i žalovaný souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání (ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.), a soud neprováděl dokazování, neboť spor je veden pouze v právní rovině a pro posouzení důvodnosti podané žaloby je možné vycházet z napadeného rozhodnutí a správního spisu. Městský soud shledal žalobu důvodnou.
- 6 Po právní stránce městský soud posoudil nyní projednávanou věc následovně:
- 7 Městský soud předně uvádí, že skutkově a právně obdobnou situaci již posuzoval v rozsudcích ze dne 20. 7. 2021, č.j. 18 A 99/2020-43 (dotace za březen 2020; napadené rozhodnutí bylo zrušeno), a ze dne 11. 11. 2021, č.j. 15 A 117/2020-49 (dotace za duben 2020; žaloba byla zamítnuta). Rozsudkem ze dne 21. 7. 2022, č.j. 10 A 18/2021-116, městský soud dokonce rozhodoval o žalobě (shodně) žalobkyně proti žalovanému, která se týkala její žádosti o poskytnutí dotace z programu podpory za duben 2020. Městský soud se ztotožnil s názorem 10. senátu, který se přiklonil k argumentaci 18. senátu, a taktéž argumentaci 18. senátu shledal jako přesvědčivou a v nynější věci argumentaci uvedenou v těchto dvou rozsudcích s drobnými změnami převzal; na rozdíl od velmi stručného odůvodnění rozhodnutí 15. Senátu, kde navíc nelze přehlédnout, že skutkový stav v tam posuzované věci vykazoval odlišnosti od nyní projednávaného případu.
- 8 Městský soud úvodem podotýká, že při posouzení nyní posuzované věci vycházel ze znění programu podpory zaslaném zdejšímu soudu žalovaným dne 7. 10. 2022 k výzvě soudu ze dne 3. 10. 2022, č.j. 6 A 22/2021-49 (dokument nazvaný: *TMP16391288Program Osetrovne pro OSVC_31_03_2020_UOHS_final.pdf* a založený na čl. 54 až 57 spisu), nikoli z dokumentu předloženého žalobkyní s její žalobou a žalovaným (resp. jeho dřívějším zástupcem) s jeho vyjádřením ze dne 13. 10. 2022. Jak městský soud ze své úřední činnosti zjistil, předložené verze programu podpory nebyly datovány, ani v nich nebylo uvedeno, na jaké období se který program podpory vztahuje. Městskému soudu tak nebylo zřejmé,

kteřé znění programu podpory je pro nyní posuzovanou věc rozhodné, proto také žalovaného za tím účelem vyzval dne 7. 10. 2022, č.j. 6 A 22/2021-49, a žalovaný k výzvě soudu předložil dne 7. 10. 2022 rozhodné znění programu podpory.

- 9 K věci samé městský soud připomíná, že podle ust. § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“) „na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak“. Podle ust. § 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. f)“. Z odstavce 4 písm. b) plyne, že „poskytovatel usnesením řízení zastaví v případě, že žadatel neodpovídá okruhu oprávněných žadatelů o dotaci uvedenému ve výzvě k podání žádosti“.
- 10 O poskytnutí, či neposkytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti. Vydáním rozhodnutí vzniká podle ustálené judikatury správních soudů mezi poskytovatelem a příjemcem dotace veřejnoprávní vztah (viz usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 7. 5. 2010, č.j. Konf 14/2010-8, všechna rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). 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 ze dne 18. 4. 2017, č.j. 6 Afs 270/2015-48).
- 11 Jak správní soudy v minulosti opakovaně dovodily, soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí tzv. nenárokové dotace vyloučen není. Městský soud poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č.j. 9 Ads 83/2014-46, podle kterého: „[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 náhrazení 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).“
- 12 Městský soud dále poukazuje na rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č.j. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS, podle kterého současně 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.“

- 13 Správní soudy tak zásadně nemohou přezkoumávat obsah či nastavení dotačních podmínek, a tedy ani vymezení oprávněných žadatelů. Svou roli hrají 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 dodržení/ nedodržení nastavených podmínek ze strany žalovaného, pokud jde o vymezení okruhu oprávněných žadatelů (jejich řádné interpretace a aplikace), nikoli z pohledu, zda jsou dotační podmínky nastaveny správně, šťastně či vhodně.
- 14 Jak vyplývá z čl. 1 programu podpory, cílem programu podpory je 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).
- 15 Dle čl. 2 programu podpory přitom *„Podpora 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.*
- 16 *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.*
- 17 *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.*
- 18 *OSVČ tudíž nemohla v důsledku těchto omezení vykonávat svoji podnikatelskou činnost jako OSVČ.“*
- 19 Městský soud především poukazuje na druhý odstavec citovaného čl. 2 programu podpory, který hovoří o podpoře ve formě dotace pro OSVČ, které pečují 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.

- 20 Ze znění čl. 2 programu podpory jako celku tedy vyplývá, 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 právě 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 do množiny podporovaných aktivit. Skutečnost, že žalobkyně pečuje o nezaopatřenou dceru závislou na péči jiné osoby ve stupni IV, není mezi účastníky sporná.
- 21 Co je 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.
- 22 Žalobkyně od počátku nijak nerozporuje, že v režimu zákona o důchodovém pojištění vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost. Tu definuje ust. § 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*“.
- 23 Žalobkyně v žalobě výslovně připouští, že k výzvám žalovaného ke své žádosti o dotaci upřesnila, že ve smyslu citovaného ustanovení vykonává vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, ovšem namítá, že tento závěr nelze bez dalšího přenášet i na výklad pravidla vykonávání hlavní činnosti dle čl. 3 programu podpory (jak městský soud taktéž zjistil ze správního spisu, žalobkyně tak učinila již ve své žádosti – v čestném prohlášení). Dle žalobkyně je takový výklad 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.
- 24 Jakkoli soud tuto argumentaci na základě dále vyložených úvah posoudil ve výsledku jako důvodnou, považuje za vhodné nejprve korigovat tu část argumentace žalobkyně, podle níž na rozdíl od jiných skupin OSVČ provozujících vedlejší činnost jsou pečující osoby výkladem žalovaného ponechány zcela bez příjmů. Dle názoru městského soudu tomu tak není. Žalobkyně totiž zcela pomíjí příspěvek na péči dle zákona o sociálních službách. Přestože je dle ust. § 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 ze dne 6. 2. 2014, č.j. 4 Ads 107/2013-29). 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. Jinak řečeno postavení žalobkyně se tedy z tohoto hlediska nijak zásadně neodlišuje od jiných skupin vykonávajících vedlejší výdělečnou činnost dle ust. § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění.

25 Nicméně to není v projednávané věci rozhodné. Městský soud na rozdíl od žalovaného totiž nesdílí názor, že posouzení pojmu „*hlavní činnosti*“ dle čl. 3 odst. 3.1 programu podpory 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. ust. § 10 odst. 2 tohoto zákona) a další otázky (viz též ust. § 13a zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti). Jinak je tomu však již například 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 zaměstnáni 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 ust. § 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.

26 Nelze přitom přehlížet, že program podpory v čl. 3 na zákon o důchodovém pojištění výslovně neodkazuje (a to na rozdíl od dalších bodů téhož článku, 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. Dle názoru městského 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 kterého by bylo možné dovodit oprávněnost žalobkyně k podání žádosti.

- 27 Tím se soud dostává k samotnému těžišti svých úvah, které spočívají v tom, že podmínku čl. 3 odst. 3.1 programu podpory nelze vykládat bez zohlednění jiných ustanovení programu podpory, zde konkrétně čl. 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 podpory) 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. ust. § 9 odst. 6 písm. c) zákona o důchodovém pojištění, podle kterého *se samostatná výdělečná činnost považuje za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, pokud osoba samostatně výdělečně činná 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*).
- 28 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 podpory přitom zjevně 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. Problematickost 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 podpory 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).
- 29 Městský 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,

příčemž 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 ze dne 30. 3. 2017, č.j. 2 Afs 142/2016-32, 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.

- 30 V nyní projednávané 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 čl. 2 programu podpory 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 (nezaopatřené) dítě se závislostí alespoň ve stupni I. Právě tímto zvláštním vymezením přímo v podmínkách programu podpory se také tyto osoby odlišují od jiných skupin osob provozujících vedlejší výdělečnou činnost dle ust. § 9 odst. 6 zákona o důchodovém pojištění, které tak nejspíše oprávněnými žadateli nebudou.
- 31 Městský soud k tomu ještě připomíná, že pochybnosti o výkladu čl. 3 odst. 3.1 programu podpory nebyly vyjasněny ani obsahem dokumentu Výzva I (pro stanovené období od 12. března do 31. března 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 vykonávají vedlejší činnost. Přestože tak žalovaný nemohl mít pochybnosti o tom, jaká je povaha žadatelčiny činnosti z hlediska zákona o důchodovém pojištění, dotaci jí poskytl (konkrétně šlo o dotaci za duben a květen 2020 pro (jinou) žalobkyni, srov. bod 35. odůvodnění rozsudku zdejšího soudu ze dne 20. 7. 2021, č.j. 18 A 99/2020-43). Konečně lze poukázat také na pozdější pravidla programu ošetrovného z listopadu 2020 (dostupná z <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/zivnostenske-podnikani/osetrovne-pro-osvc---vyzva-i-253750/>, jež jsou městskému soudu známa z jeho úřední činnosti), která již v čl. 3 odst. 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.
- 32 Závěrem se nelze nepozastavit nad 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 podpory, tak je na pováženou rovněž způsob vyřizování této konkrétní žádosti o dotaci. Žalobkyně ji podala 2. 4. 2020, ale rozhodnutí o ní bylo zasláno dle vyjádření žalobkyně e-mailem až v 4. 2. 2021; rozhodnutí přitom bylo datováno (vyhotoveno) ke dni 12. 1. 2021, a doručeno bylo žalobkyni doporučeně poštou dne 13. 3. 2021 (viz bod 2 vyjádření žalovaného ze dne 13. 10. 2021 a dodejka založená ve správním spise), tj. dva měsíce po svém vyhotovení a více než 11 měsíců po podání žádosti. Takový postup je s ohledem na popsané okolnosti věci neospravedlnitelný.

- 33 Městský soud tak uzavírá, že ve vztahu k žádosti o dotaci za březen 2020 bylo nutné vycházet z dotačních podmínek stanovených v tehdy vyhlášeném programu podpory, tam stanovené podmínky podle názoru městského 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.
- 34 V dané věci tak městský soud považuje podanou žalobu za důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (ust. § 78 odst. 1, 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem městského soudu vysloveným v tomto rozsudku (ust. § 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný v dalším řízení opětovně posoudí podmínku výkonu OSVČ jako hlavní činnosti dle čl. 3 odst. 3.1 programu podpory, 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 je žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
- 35 Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že ve věci byla úspěšná žalobkyně, má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly, a které tvoří zaplacený soudní poplatek, odměna za zastupování advokátem a daň z přidané hodnoty z odměny advokáta, neboť advokát je plátcem této daně. Soud přiznal odměnu ve výši 2 úkonů a 2 režijních paušálů ve výši podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů. Úkony tvoří převzetí věci a sepsání žaloby (vč. jejího doplnění). Konkrétní výše nákladů řízení je následující: odměna ve výši 3.100 Kč x 2 + 21% DPH, režijní paušál ve výši 300 Kč x 2 + 21% DPH, soudní poplatek ve výši 3.000 Kč; celkové náklady řízení s vyčíslením DPH: 11.228 Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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). Případně-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 dne 19. října 2022

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu