



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobkyně: **HOTEL AMBASSADOR ZLATÁ HUSA spol. s r.o.**, se sídlem Václavské náměstí 840/5, Praha 1, zastoupená JUDr. Ing. Václavem Chumem, LL.M., advokátem se sídlem Sokolská 1788/60, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zastoupený prof. JUDr. Janem Křížem, CSc., advokátem se sídlem Rybná 9, Praha 1, proti usnesení žalovaného ze dne 16. 2. 2021, čj. MPO 194385/21/51400, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2021, čj. 14 A 103/2021-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným usnesením zastavil podle § 14j odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, řízení o žádosti žalobkyně ze dne 10. 11. 2020 o dotaci podanou v rámci programu „COVID – Nájemné Výzva 2“. Žalobkyně žádala o poskytnutí podpory ve výši 1 350 000 Kč. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně není oprávněným žadatelem. Tím nesmí být ten, kdo je tzv. spřízněnou osobou s osobou pronajímatele provozovny [bod 4.1. d) podmínek uvedené výzvy]. Žadatelem a nájemcem je v dané věci žalobkyně, jejímž statutárním orgánem a

společníkem je vlastník a pronajímatel dané provozovny. Jedná se tak o osoby jednající ve shodě dle § 78 zákona o obchodních korporacích, tedy osobu spřízněnou ve smyslu uvedených podmínek výzvy.

[2] Žalobkyně usnesení žalovaného napadla u Městského soudu v Praze, který žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Poukázal na to, že sama žalobkyně přiznává, že podmínku nespřízněnosti nesplňuje, a tedy nespadá do okruhu oprávněných žadatelů ve smyslu § 14j odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidlech. Žalovaný tedy postupoval správně, pokud řízení o žádosti žalobkyně zastavil. Z toho důvodu soud ani nesouhlasil s tím, že by žalobkyně byla „jinak oprávněna čerpat dotaci“, avšak v čerpání jí bránila toliko „formální překážka“ v podobě nemožnosti upravit znění čestného prohlášení. Čestné prohlášení bylo vzorově naformulováno právě tak, aby jej bylo možno pravdivě vyplnit pouze v případě, že žadatel splňoval podmínky. V podání žádosti a v možnosti jejího čerpání žalobkyni fakticky nebránilo znění čestného prohlášení, nýbrž samotné podmínky nastavené ve sporné výzvě. Neztotožnil se ani s tím, že by žádosti nebylo vyhověno pouze z důvodu nepřesně naformulovaného čestného prohlášení.

[3] Městský soud shledal napadené usnesení přezkoumatelným. Důvod zastavení řízení je z něj zcela zřejmý. Za nedůvodnou považoval též námitku, podle níž žalovaný rozhodl v rozporu s obecnějšími ustanoveními výzvy. Nelze dovozovat, že by některé podmínky měly nižší váhu než jiné, tedy že by splnění „obecných“ podmínek zaručovalo, že se „speciální“ podmínky již neuplatní. Jde-li o námitky rozporu napadeného usnesení s předpisy vyšší právní síly, žalobkyně nijak nenastínila, v čem by měl rozpor spočívat. Důvodná nebyla ani námitka, podle níž žalovaný rozhoduje o poskytnutí dotací podle pravidel, která sám nastavil. Systém posuzované podpory se nijak neliší od standardních postupů uplatňovaných v ČR, jež soudy v praxi dlouhodobě akceptují. K námitce, že žalovaný vymezil okruh oprávněných žadatelů diskriminačně, soud uvedl, že žalobkyně nevysvětlila, v čem by diskriminace měla spočívat. Žalovaný měl možnost vymezit okruh oprávněných žadatelů dle svého uvážení. K tomu soud s odkazem na judikaturu dodal, že mu zásadně nepřísluší přezkoumávat vymezení okruhu subjektů, jimž mají být dotace poskytovány, specifikaci podmínek, za kterých mají být poskytovány, ani určení oblastí veřejného zájmu, které mají být dotacemi podporovány. V podmínkách dané výzvy nenalezl nic, na základě čeho by bylo možno uvažovat o rozporu s ústavními principy rovnosti v míře neakceptovatelné v demokratické společnosti. Na tom nemůže nic změnit ani to, pokud následně vydaná „Výzva 3“ již podmínku spřízněnosti nezahrnovala. Bylo věcí státu, zda v dalších podpůrných programech bude na této podmínce trvat či nikoli. V rozhodném období však daná podmínka platila a žadatelé, kteří ji nesplnili, nemohli být úspěšní. Závěrem soud připomněl, že přidělování dotací představuje podle setrvalé judikatury dobrodíní státu, který má poměrně široké možnosti v tom, jak stanovit podmínky čerpání, tedy i jak vymezit okruh oprávněných žadatelů. Na dotaci zásadně neexistuje právní nárok, dokud není oprávněnému žadateli rozhodnutím přiznána, k čemuž však v posuzované věci zjevně nedošlo. Žalobkyně nemohla očekávat, že v situaci, kdy zjevně nesplňovala jednu z podmínek uvedené výzvy, by jí mohla být požadovaná podpora přiznána.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

pokračování

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost, a to s odkazem na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s. Namítla nejprve, že odůvodnění napadeného rozsudku je nedostatečné. Soud se paušálně ztotožnil s názorem žalovaného a jednotlivé námitky stěžovatelky vypořádal jen velmi stručně. Stěžovatelka dodal, že jí není zřejmé, jak se s jejími námitkami městský soud vypořádal, proto podstatu již dříve prezentované argumentace předkládá kasačnímu soudu. Městský soud pominul její argumenty, podle nichž žalovaný mechanicky aplikoval ustanovení podzákonného předpisu (výzvy) a učinil tak v rozporu se základními ustanoveními výzvy a normami vyšší správní síly. Stěžovatelka již v žádosti a následně i žalobě vysvětlila, že existence vztahu (uvedeného v daném bodě výzvy) mezi nájemcem a pronajímatelem nemůže sama o sobě zakládat důvod pro nepřiznání podpory. Ze základních ustanovení výzvy je zřejmé, že stěžovatelka patří do okruhu osob, na jejichž podporu výzva cílila. Čelila hospodářsky neudržitelné situaci, do níž se nedostala vlastním přičiněním. Povinnost platit nájemné stále trvala a vztah stěžovatelky k pronajímateli na to neměl žádný vliv. Zařazení sporné podmínky do výzvy nemá v kontextu dalších ustanovení výzvy logiku a není zřejmé, proč její naplnění žalovaný požaduje. Podmínka je vůči stěžovateli diskriminační, podpora jí narozdíl od osob ve zcela obdobné situaci nebyla poskytnuta. Sám žalovaný si byl diskriminační povahy dané podmínky dobře vědom, neboť ve „Výzvě 3“ se již obdobná podmínka neobjevuje. Diskriminační postup žalovaného stěžovatelka spatřuje již v nastavení podmínek výzvy, jejíž následná aplikace žalovaným byla také diskriminační, avšak tento dopad byl projevem přepjatého formalismu, kterého se žalovaný dopustil při aplikaci dříve nastavených diskriminačních pravidel. Vyčlenění stěžovatelky z okruhu osob oprávněných čerpat dotaci je porušením zásady rovnosti před zákonem. Stěžovatelka poukázala v této souvislosti i na závěry plynoucí z rozsudku NSS ze dne 5. 6. 2008, čj. 1 Afs 20/2008-152, který se sice týká diskriminace při zadávání veřejných zakázek, nicméně závěry jsou analogicky použitelné i ve věcech poskytování dotací.

[5] K argumentaci městského soudu, podle níž má žalovaný při rozhodování o dotaci diskreční pravomoc a na poskytnutí dotace není právní nárok, stěžovatelka dodala, že uvedené nezbavuje žalovaného povinnosti nastavit podmínky pro poskytování dotace transparentně, rovně a nikoliv diskriminačně; v opačném případě jde o nepřípustnou svévoli. Stěžovatelka závěrem poukázala též na to, že v rámci nové „Výzvy 3“ již žalovaný spornou podmínku odstranil. Ani tato následná náprava však nezhojila diskriminačně nastavené podmínky předchozí výzvy. Uvedené stěžovatelka namítala už v řízení před městským soudem, který však tuto námitku nevypořádal.

[6] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnil se se závěry napadeného rozsudku, jehož odůvodnění je podle něj přezkoumatelné. Městský soud se vypořádal se všemi relevantními argumenty stěžovatelky, dostatečně pečlivě odůvodnil své vlastní úvahy a není tedy ani pravdou, že by paušálně převzal názor žalovaného. K podstatě věci žalovaný zopakoval, že je v kompetenci vlády a žalovaného, aby rozhodli, jakým konkrétním způsobem budou poskytovat podporu a stanoví podmínky získání nároku, včetně určení okruhu oprávněných žadatelů. Ten nebyl stanoven náhodně či diskriminačně. Žalovaný danou výzvu záměrně zúžil, aby mířila na mikro, malé a střední podniky, které nejsou součástí konsolidačních celků, osobami ovládanými (ovládajícími) ani součástí podobných ekonomických struktur, které si mohou v rámci vnitřních plateb (např. nájemného) vyjít vstříc, a nikoliv se penalizovat. Žalovaný dodal, že je zcela běžné, že orgán státní správy,

který výzvu definuje, ji následně i realizuje. K textu dané výzvy neměla připomínky ani Evropská komise. Podle žalovaného je stěžovatelkou popisovaná situace (že byla v pozici nájemce pod tlakem pronajímatele) iluzorní, neboť osoba jednající ve shodě se stěžovatelkou je současně pronajímatelem a oba tvoří ekonomický celek. Stěžovatelka nesplnila legitimní podmínky výzvy a nespádala do okruhu oprávněných žadatelů.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných kasačních důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Před vypořádáním uplatněné kasační argumentace považuje Nejvyšší správní soud za nutné s ohledem na podobu kasačních námitek uvést, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení NSS ze dne 3. 6. 2003, čj. 6 Ads 3/2003-73). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 8 Afs 106/2006-58). Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je totiž kasační stížnost nepřipustná, *opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Stěžovatelé tak musí podle § 104 odst. 4 s. ř. s. v kasační stížnosti reagovat na argumentaci krajského (městského) soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou jeho závěry nesprávné. Pokud pouze opakuji námitky, které uvedli v žalobě, aniž by jakkoliv reflektovali argumentaci krajského (městského) soudu, tak za předpokladu, že uvedené námitky městský (krajský) soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského (městského) soudu, nejsou takové námitky přípustné (srov. usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[10] Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl východisko kasační argumentace stěžovatelky v nyní projednávané věci, podle níž se městský soud nezabýval její argumentací dostatečně, a proto podstatu své argumentace předkládá Nejvyššímu správnímu soudu opětovně v řízení o kasační stížnosti. Takový postup při formulaci kasačních námitek jistě není vyloučen; pokud by totiž městský soud skutečně nereagoval na žalobní námitky stěžovatelky v dostatečné míře, bylo by napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána v případě takového rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč

pokračování

(např. rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[11] Stěžovatelka v nyní projednávané věci nejprve namítá, že městský soud pominul podstatu její žalobní námítky, podle níž žalovaná pouze mechanicky aplikovala ustanovení výzvy, a to nesouladně se základními ustanoveními této výzvy a normami vyšší právní síly. V tomto ohledu však podle kasačního soudu napadený rozsudek jasnou odpověď na danou žalobní argumentaci obsahuje. Nejenže městský soud vysvětlil, proč nemá za důvodný tvrzený nesoulad se základními ustanoveními výzvy, ale stěžovatelce též zcela konkrétně vytknul, že nijak nenastínila, v čem by podle ní měl rozpor s jinými právními předpisy spočívat (viz body 30. a 31. napadeného rozsudku). Shora uvedené tedy tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku v žádném případě nesvědčí. V tomto směru lze ostatně připomenout setrvalou judikaturu kasačního soudu, podle níž obsah a kvalita žaloby (resp. též kasační stížnosti) do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti správního soudu, ale i obsah jeho rozsudku (rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004–54). Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v žalobě resp. v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které rozhodnutí napadá; správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, je na stěžovatelce, aby podrobně identifikovala konkrétní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí a pokud tak neučiní, do značné míry předurčuje míru podrobnosti, jakou se jeho věci bude soud zabývat. Právě i vzhledem k míře obecnosti uplatněné žalobní argumentace není zřejmé, jakou podstatu argumentů stěžovatelky měl městský soud pominout. Upozorňuje-li stěžovatelka v této souvislosti v kasační stížnosti (prostřednictvím citace části základních ustanovení výzvy) na to, že ve skutečnosti patří do okruhu osob, na jejichž podporu výzva cílila, není zřejmé, jak touto argumentací reaguje na podrobné závěry městského soudu vysvětlující, proč stěžovatelka podmínky dané výzvy nesplňuje a jak je třeba relevantní (obecná i speciální) ustanovení výzvy vykládat, resp. na vysvětlení role správních soudů při přezkumu dotačních rozhodnutí (včetně odkazů na relevantní judikaturu). Ostatně velmi obdobnou argumentaci stěžovatelka uplatnila již v žalobě. Danému okruhu kasační argumentace tedy nelze přisvědčit.

[12] Jde-li o další část kasační argumentace týkající se logiky sporného ustanovení výzvy a jejího kontextu s dalšími ustanoveními výzvy (bod 22 kasační stížnosti), zde Nejvyšší správní soud nemohl přehlédnout, že se jedná o zcela totožný text, který byl již součástí žaloby (viz její bod 25); stěžovatelka jej v podstatě zopakovala v řízení před městským soudem ještě v replice k vyjádření žalovaného. V návaznosti na shora uvedená východiska a principy kasačního přezkumu tedy především není ani zde zřejmé, jak prostým zopakováním této argumentace stěžovatelka na závěry městského soudu (vykládající ustanovení sporné výzvy a vztahy mezi nimi) reaguje. Odhlédne-li kasační soud od otázky možné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která již byla ve vztahu k souvisejícím námitkám řešena výše, je tedy s ohledem na shora uvedené tato část kasační argumentace nepřijatelná.

[13] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatelka danou část kasační stížnosti (její bod 22) doplnila též poukazem na to, že „Výzva 3“ již spornou podmínku neobsahovala. Totéž pak stěžovatelka opakuje i v další části kasační stížnosti (bod 25), k čemuž dodává, že

se městský soud danou námitkou nezbyval. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že zmínku o „Výzvě 3“ učinila stěžovatelka až v samotném závěru žaloby, a to výslovně „nad rámec“ (a stejně tak až závěrem repliky k vyjádření žalovaného). Přesto však městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku tuto otázku nepominul a s významem změny podmínek pro „Výzvu 3“ se vypořádal (viz bod 33 napadeného rozsudku). Ani zde tedy z hlediska přezkoumatelnosti není napadenému rozsudku co vytknout, a pokud pak jde o závěry věcné, není vůbec zřejmé, jak opětovným poukazem na podmínky plynoucí z „Výzvy 3“ stěžovatelka reaguje na závěry městského soudu zpochybňující význam této výzvy pro nyní projednávanou věc.

[14] Ve vztahu k části kasační argumentace týkající se tvrzené diskriminace stěžovatelky je pak třeba uvést, že i v této části je argumentace obdobná té, kterou stěžovatelka zmínila již v řízení před městským soudem (konkrétně v replice k vyjádření žalovaného). Městský soud nicméně ani tuto otázku v odůvodnění napadeného rozsudku nepominul (byť ji s ohledem na obecnější povahu námitek stěžovatelky vypořádal obecněji, viz bod 33. napadeného rozsudku). Městský soud především zcela jednoznačně uzavřel, že v podmínkách dané výzvy nenalezl nic, na základě čeho by bylo možno uvažovat o rozporu s ústavními principy rovnosti v míře neakceptovatelné v demokratické společnosti. Dále též mimo jiné poukázal na to, že jde-li o důvody zařazení sporné podmínky do dané výzvy, ztotožnil se s vysvětlením žalovaného. Setrvává-li tedy stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně pouze na svém přesvědčení, že nastavení daných podmínek (a jejich aplikace) nezohledňuje zásadu rovnosti, nemůže tím reprodukované závěry městského soudu relevantně zpochybnit, a to tím spíše, že nijak nereaguje na podstatu vysvětlení žalovaného (jež městský soud převzal). Je třeba připustit, že městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku výslovně nereagoval na odkaz stěžovatelky (v replice k vyjádření žalovaného) na rozsudek čj. 1 Afs 20/2008, který stěžovatelka taktéž zahrnula i do kasační stížnosti. K tomu lze však uvést pouze tolik, že daný rozsudek se týká otázky skryté formy nepřípustné diskriminace a zjevné nepřiměřenosti nastavených technických kvalifikačních předpokladů u veřejných zakázek. Byť lze v obecné rovině souhlasit se stěžovatelkou v tom, že podmínky pro poskytování dotace mají být nastaveny transparentně, nediskriminačně a nikoliv svévolně, není zřejmé, jak by citovaná pasáž daného rozhodnutí dopadající na zcela jinou oblast veřejné správy (s jinými východisky a principy regulace) mohla bez dalšího vést k opačnému závěru, než který v dané věci zaujal městský soud. Ani této části kasační argumentace proto nelze přisvědčit.

IV. Závěr a náklady řízení

[15] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené neshledal žádnou ze stěžovatelkou uplatněných (přípustných) kasačních námitek důvodnou, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[16] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovaný (zastoupený v řízení o kasační stížnosti advokátem) náhradu

pokračování

nákladů nevyčíslil ani nepožadoval. Nejvyšší správní soud se proto ani nezabýval tím, zda bylo v dané věci takové zastoupení účelné, a náhradu nákladů řízení žalovanému nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. června 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu