



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **Restaurační správa s. r. o.**, se sídlem Krejčího 20, Praha 8, zastoupen Mgr. Petrem Florianen, advokátem se sídlem Kolínova 2, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zastoupen JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 12. 2020, kterým bylo zastaveno řízení o žádosti žalobce vedené pod evidenčním číslem 2001016925, a proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 1. 2021, označeného „MPO 7479/2021 Restaurační správa“, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2023, č. j. 15 A 20/2021 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný zastavil řízení o žádosti žalobce o dotaci podané dne 30. 9. 2020 prostřednictvím elektronického portálu AIS MPO (Agendového informačního systému Ministerstva průmyslu a obchodu - pozn. soudu) rozhodnutím ze dne 23. 12. 2020 podle § 14k odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Důvodem bylo neodstranění vad této žádosti. Na to reagoval žadatel emailem ze dne

4. 1. 2021 označeným „*Odvolání na zamítnutí žádosti Covid – nájemné I. č. 2001016925*“, který směřoval proti napadenému usnesení; na něj reagoval žalovaný emailem ze dne 8. 1. 2021, ve kterém setrval na správnosti a důvodnosti vydaného usnesení o zastavení řízení o žádosti.

[2] Následně se žalobce obrátil na Městský soud v Praze, kde napadl jak rozhodnutí ze dne 23. 12. 2020, tak i email ze dne 8. 1. 2021.

[3] Soud výrokem I. rozsudku žalobu v části směřující proti e-mailu ze dne 8. 1. 2021, označeného „*MPO 7479/2021 Restaurační správa*“ odmítl, neboť ten dle něj nebyl způsobilý zasáhnout do právní sféry žalobce, a nemůže se tedy jednat o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[4] Výrokem II. tohoto rozsudku pak v části směřující proti usnesení ze dne 23. 12. 2020, kterým žalovaný zastavil řízení o žádosti žalobce vedené pod evidenčním číslem 2001016925, žalobu zamítl. Dospěl přitom k závěru, že ačkoliv výzva k odstranění vad (která předcházela zastavení řízení) sama o sobě neobsahovala jejich výčet, bylo z ní jednoznačně patrné, k nápravě jakých vad byl žadatel vyzván. Ten však zůstal pasivní. Za nedůvodnou shledal též námitku, že dle článku 14. 2 výzvy dotčeného programu měl být před zastavením řízení k odstranění vad vyzván dvakrát; tento výklad dle soudu nemůže obstát, neboť na nedostatky žádosti byl upozorňován opakovaně. Za nedůvodnou označil též zbývající dílčí argumentaci.

II. Kasační stížnost

[5] V kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) uvedl, že považuje procesní postup žalovaného spočívající v absenci řádné výzvy k odstranění vad žádosti a nezaslání druhé výzvy, předtím, než bylo řízení napadeným usnesením zastaveno, za zcela nezákonný.

[6] Namítl, že při jednání u Městského soudu v Praze pouze upozornil na skutečnost, že žalovaný zřejmě fakticky postupoval podle čl. 15 výzvy dotčeného programu, jestliže žalovaný ještě před vydáním výzvy ze dne 18. 11. 2020 vyzýval k doložení podkladů, avšak nevyhovění těmto výzvám nelze sankcionovat zastavením řízení; takový postup z tohoto článku nevyplývá.

[7] Dále uvedl, že soud nesprávně vyložil článek 14.2. výzvy, jestliže uvedl, že ten dává žalovanému možnost vyzvat žalobce k odstranění vad pouze dvakrát v téže věci, neukládá mu však povinnost tak vždy učinit. Dle stěžovatele však z celého článku 14 logickým výkladem jednoznačně vyplývá opak, tj. že řízení je z důvodu neodstranění vad žádosti možné zastavit pouze v případě, že žadatel neodstranil vady žádosti ani po uplynutí 14 dnů ode dne doručení druhé výzvy k jejich odstranění.

[8] Za bezpředmětnou označil dále argumentaci soudu, který svůj právní názor opírá o skutečnost, že stěžovatel podal žádost poslední den lhůty; tato skutečnost je v dané věci zcela bez významu, neboť žádost byla podána včas, nikoliv opožděně (což ostatně nikdo netvrdí).

pokračování

[9] Následně uzavřel a shrnul, že napadené rozhodnutí žalovaného považuje za libovolné, resp. svévolné. Vydání rozhodnutí o zastavení řízení nebylo v souladu s výzvou dotačního programu, na čemž nemůže nic změnit ani odkazovaná skutečnost, že žadatelka o dotaci byla sama „*poměrně pasivní*“.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je přípustná. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[12] Kasační stížnost **není** důvodná.

[13] Kasační soud se nejprve zabýval námitkou proti postupu žalovaného dle čl. 15 výzvy dotčeného programu. Tato námitka však nebyla v řízení před městským soudem uplatněna v zákonné lhůtě, a proto se jí soud nemohl zabývat (viz bod 52 napadeného rozsudku). Stěžovatel na tento právní závěr reaguje toliko rozvedením této námítky v kasační stížnosti, aniž by však jakkoliv zpochybnil právě včasnost uplatnění této námítky. Kasační stížnost je přitom opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského/městského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Jednotlivé námitky tak musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí správního soudu, což se v tomto případě nestalo. Jak již bylo řečeno výše, správní soud prvního stupně se danou námitkou věcně nezabýval, přičemž důvody, které jej k tomu vedly, stěžovatel nijak nezpochybnil. Kasační soud proto důvodnost věcného obsahu této argumentace nemůže hodnotit.

[14] Pouze pro úplnost soud uvádí, že řízení před správními soudy není řízením nalézacím, ale řízením přezkumným, které je plně ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační. Je tedy plně v dispozici žalobce, aby v případě, že se domáhá ochrany svých práv žalobou u soudu, v této žalobě jasně vymezil, které výroky správního rozhodnutí napadá, a v žalobních bodech pak specifikoval, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 s. ř. s.). Rozsah napadení rozhodnutí a žalobní body je přitom nutno vymezit ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s.), přičemž takto vymezenými žalobními body je pak soud vázán a v jejich mezích přezkoumává napadené výroky rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Lze tedy shrnout, že nezákonnost rozhodnutí soud zkoumá jen k námitce (v mezích žalobních bodů) a výše uvedenou námitku (žalobní bod) bylo proto třeba uplatnit ve stanovené dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., což se v daném případě dle názoru městského soudu nestalo.

[15] S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s., je i kasační soud vázán důvody vymezenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační

stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54).

[16] Soud naopak není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60).

[17] Předmětem sporu však nadále zůstává, zda napadené usnesení o zastavení řízení o žádosti stěžovatele o dotace bylo zákonné a zda nebylo předčasné.

[18] Podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel *na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.*

[19] Podle 14j odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel *poskytovatel usnesením řízení zastaví v případě, že žádost trpí vadami a výzva k podání žádosti nepřipouští možnost jejich odstranění podle § 14k odst. 1.*

[20] Podle § 14k odst. 1 rozpočtových pravidel *trpí-li žádost o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vadami, vyzve poskytovatel v případě, že to výslovně uvedl ve výzvě podle § 14j, žadatele o dotaci k odstranění vad; k tomu mu poskytne přiměřenou lhůtu.*

[21] Podle § 14k odst. 2 rozpočtových pravidel *neodstraní-li žadatel o dotaci vady ve lhůtě podle odstavce 1, poskytovatel řízení zastaví.*

[22] V souladu s touto zákonnou úpravou pak dle článku 14.1. výzvy dotčeného dotačního programu platí, že *žadatelé budou na základě ustanovení § 14k odst. 1 rozpočtových pravidel vyzýváni k odstranění vad své žádosti, jež budou identifikovány v rámci formálního hodnocení. To se netýká těch vad žádosti, které jsou svou povahou neodstranitelné (např. nedodržení lhůty pro podání žádosti apod.).*

[23] Podle článku 14.2. této výzvy *odstranění vad žádosti je možné pouze dvakrát v téže věci.*

[24] Podle článku 14.3. této výzvy *lhůta pro odstranění vad žádosti činí čtrnáct (14) kalendářních dní ode dne, kdy bude žadateli doručena výzva k odstranění vad žádosti. Ministerstvo může na žádost žadatele stanovenou lhůtu prodloužit.*

[25] A konečně pak dle 14.4. platí, že *v případě neodstranění vad žádosti ve stanovené lhůtě, ministerstvo usnesením řízení o žádosti zastaví.*

[26] Vytknuto před závorku kasační soud připomíná, že na poskytnutí dotace není právní nárok. Příjemci dotace jsou tak povinni plně respektovat podmínky dotace, k nimž se dobrovolně zavázali. V tomto ohledu je přiléhavým poukázat na usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. I. ÚS 2661/19, ve kterém byl vysloven závěr, že „dotace je tu dobrodiním státu, čemuž odpovídá i jeho

pokračování

oprávnění svázat příjemce dotace určitými, a to i přísnými podmínkami. Stěžovatelka nebyla povinná dotaci přijmout, ve svobodě rozhodování nijak omezena nebyla, dotace jí samozřejmě vnucena být nemohla. (...) Rozhodla-li se však stěžovatelka z vlastní svobodné vůle dotaci přijmout, pak již ale logicky musela přistoupit na podmínky, na jejichž splnění stát vázal poskytnutí a čerpání dotace. Existence dotačních podmínek má přitom své racionální opodstatnění, neboť dotace ze své podstaty není prostým finančním darem či pomocí bez konkrétního cíle nebo určení, ale naopak zásadně sleduje naplnění určitého účelu.“

[27] Obdobně jsou žadatelé obecně povinni respektovat stanovené podmínky pro samotné schválení dotace (včetně povinných náležitostí a příloh) a je tak v jejich vlastním zájmu (a jejich primární povinnosti), aby žádosti o dotace byly podávány pokud možno úplně a bez vad. Toliko pomocnou úlohu tvoří výzva k odstranění případné vady žádosti. Ta je však jistou výjimkou a *nadstandardním projevem vstřícnosti* poskytovatele dotace, která však není automatická. Ostatně dle citovaného § 14j odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel výslovně platí, že poskytovatel usnesením řízení zastaví v případě, že žádost trpí vadami a výzva k podání žádosti nepřipouští možnost jejich odstranění podle § 14k odst. 1, tj. pomocí výzvy k odstranění vad.

[28] Pokud tedy poskytovatel dotace ve výzvě dle § 14j rozpočtových pravidel sám nepřipustí „*beneficium*“ ve formě výzvy k odstranění vad a je podána vadná žádost, má právo bez dalšího řízení o takovéto žádosti zastavit. To ostatně vyplývá přímo též z citovaného § 14k odst. 1 rozpočtových pravidel, které rovněž hovoří o výzvě k odstranění vad pouze v případě, ve kterém to poskytovatel dotace výslovně uvedl ve výzvě dle § 14j rozpočtových pravidel.

[29] Ačkoliv v nyní souzené věci poskytovatel dotace možnost vydání výzvy k odstranění vady připustil (viz citovaný článek 14. 2 dotační výzvy), výše uvedená obecná východiska nelze pominout.

[30] Kasační soud ze správního spisu ověřil, že žalobce podal žádost o dotčenou dotaci dne 30. 9. 2020 prostřednictvím elektronického portálu AIS MPO. V tomto systému žalovaný žadatele o dotaci dne 30. 10. 2020 upozornil na zjištěné nedostatky žádosti a vyzval jej k opravě dílčích nejasností. Následně dne 9. 11. 2020 žalovaný opětovně vyzval žalobce k reakci na dotaz ze dne 30. 10. 2020 a současně jej upozornil, že pokud žádost nebude vypořádána do konce roku 2020, finanční prostředky nebudou proplaceny. Dále byl žalobce ze strany žalovaného prostřednictvím systému AIS MPO v sekci „Doplnění žádosti“ dne 12. 11. 2020 podrobně vyzván k doplnění žádosti (vysvětlení některých nejasných skutečností v žádosti, doplnění potřebných dokladů potvrzujících zaplacení nájemného za určité období, dodání tří chybějících či nepřesných čestných prohlášení pronajímatelů pro tři provozovny žalobce).

[31] Na tyto urgencye stěžovatel nijak nereagoval a poskytovatel dotace mu tedy zaslal dne 18. 11. 2020 formalizovanou výzvu k odstranění vad, ve které jej řádně poučil, že v případě neodstranění těchto vad (které byly uvedeny odkazem na záložky v systému AIS MPO a tam uvedený jejich popis – což soud považuje za zcela dostačující, shodně viz

body 45 a následující napadeného rozsudku) ve lhůtě 14 kalendářních dní ode dne doručení této výzvy, dojde k zastavení řízení o žádosti.

[32] Na výzvu reagoval žalobce dne 25. 11. 2020 přes systém AIS MPO, kde pouze uvedl platby nájmu, aniž by upřesnil, o jakou provozovnu se jedná. Zbýlé již vytknuté vady zůstaly „bez reakce“. Téhož dne byla žalobci zaslána aktualizovaná výzva přes systém AIS MPO s žádostí o bezodkladnou opravu popsanych skutečností, přičemž shodná výzva byla žalobci zaslána rovněž dne 8. 12. 2020 s označením „Doplnění žádosti – poslední výzva“ s pokynem k okamžité opravě žádosti.

[33] Vzhledem k tomu, že požadované údaje a dokumenty nebyly žalobcem včas a řádně doplněny (resp. odstraněny ve lhůtě určené výzvou ze dne 18. 11. 2020), přistoupil žalovaný dne 23. 12. 2020 k vydání rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti, které bylo nahráno do systému AIS MPO jako „projekt zamítnut“.

[34] Na tomto postupu kasační soud neshledává žádné namítané nezákonnosti ani předčasnosti. Předně je třeba uvést, že se stěžovatel mylí, pokud článek 14.2 výzvy interpretuje tak, že k zastavení řízení může dojít pouze pro neodstranění vad vytknutých až v druhé formalizované výzvě k odstranění vad.

[35] Takový výklad se však zcela míjí se smyslem a účelem uvedeného ustanovení upravujícího výzvy. Dané ustanovení popisuje situaci, ve které například k první výzvě budou odstraněny zjištěné vady, avšak následně budou nalezeny vady další, nebo kupříkladu v rámci odstranění vytýkaných vad dojde k výskytu vad dalších. Výklad žalobce, který *de facto* umožňuje „*nereflektování a nerespektování*“ první výzvy, v očekávání výzvy další je v kontextu právní úpravy posuzování žádosti o přiznání dotace (viz výše) zcela neudržitelný. Vydání první výzvy k odstranění vad by se totiž bezdůvodně stalo zcela bezvýznamným a toliko „formálním“ krokem předcházejícím vydání druhé výzvy. To by však popíralo její účel.

[36] Mimo opakovaná upozornění v systému AIS MPO byl stěžovatel formalizovanou výzvou k odstranění vady dne 18. 11. 2020 řádně vyzván k odstranění vymezených vad; ten však zaslal podklady týkající se pouze některých z nich, aniž by ostatní vytýkané vady jakkoliv reflektoval. Žalovaný tak postupoval zcela správně, pokud po více než měsíci od této první výzvy řízení o žádosti stěžovatele zastavil pro neodstranění vytýkaných vad. Za této skutkové situace nebylo povinností žalovaného vyzývat stěžovatele znovu (formalizovanou výzvou) k opakovanému odstranění již jednou vytknutých vad jeho žádosti.

[37] Pouze pro dokreslení celé situace slouží ostatní následné a předcházející výzvy žalovaného, kterými se stěžovateli snažil vyjít maximálně vstříc. Stejně tak toliko pro úplnost působí poznámka soudu, že stěžovatel podal samotnou žádost poslední den lhůty; z odůvodnění napadeného rozsudku je zjevné, že tato skutečnost pro jeho výrok nebyla jakkoliv podstatná, ani pro žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[38] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[39] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nevznikly, neboť ve věci neučinil žádný úkon, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 5. září 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu