

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **MESIARON s. r. o.**, se sídlem Zelinova 5592, Zlín, zastoupená Mgr. Pavlem Lízalem, advokátem se sídlem J. A. Bati 5637, Zlín, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zastoupený JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti usnesení žalovaného ze dne 21. 1. 2022, čj. MPO 10302/2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2022, čj. 11 A 8/2022-29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení k rukám jejího zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala žádost o dotaci v rámci Výzvy 2 Programu COVID – Nepokryté náklady. Žádala o podporu ve výši 382 800 Kč za rozhodné období duben až květen 2021. Dotace sloužila jako kompenzace ztrát v rozhodném období (poznamenaném pandemií nemoci Covid-19) oproti srovnávacímu období. Základním srovnávacím obdobím pro výpočet požadované výše dotace byl duben a květen 2019. Výzva dotačního programu však umožňovala výjimky z tohoto pravidla. Jedna z nich se aplikuje, pokud žadatel vznikl nebo zahájil provoz (činnost) až po 1. 4. 2019. Další pak tehdy, pokud podnikatelská činnost žadatele byla mezi dubnem a květnem 2019 utlumena v důsledku relevantní skutečnosti. Mezi tyto relevantní skutečnosti pak výzva řadí zejména mateřskou dovolenou, dobu čerpání rodičovského příspěvku, přerušení provozování živnosti z důvodu dlouhodobé nemoci či jiné podobné překážky. Pokud žadatel některou z podmínek pro uplatnění této výjimky splnil, pak si mohl jako srovnávací období zvolit kterékoli dva po sobě jdoucí

měsíce od dubna 2019 do konce roku 2020. Žalobkyně se dovolávala uplatnění této výjimky, a to proto, že 31. 8. 2018 ukončila podnikatelskou činnost v provozovně a znovu ji zahájila až 1. 1. 2020. Podle žalovaného se však zahájením činnosti či provozu myslí prvotní zahájení, nikoliv znovuzahájení po předešlém ukončení. V průběhu řízení o žádosti tak prostřednictvím komunikačního nástroje ve svém agendovém informačním systému informoval žalobkyni o tom, že má buďto použít základní srovnávací období, nebo doložit, že od svého vzniku podnikatelskou činnost nevykonávala. Žalobkyně ale setrvala na skutečnostech uvedených v žádosti.

[2] Žalovaný dospěl k tomu, že žalobkyně neodpovídá okruhu oprávněných žadatelů, a proto řízení o žádosti 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 (rozpočtová pravidla). Nesplnila totiž podmínku vzniku či zahájení provozu až od 1. 4. 2019. Z komunikace s žalobkyní ani nevyplývalo, že by její činnost byla v roce 2019 utlumena v důsledku relevantní skutečnosti. Žalobkyně proto nemohla zvolit jiné než základní srovnávací období. Při srovnání obratu v rozhodném období (duben a květen 2021) oproti obratu za srovnávací období (duben a květen 2019) pak žalobkyně nesplňuje podmínku poklesu obratu nejméně o 50 % za rozhodné období.

[3] Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítala, že datem zahájení podnikatelské činnosti je v jejím případě 1. 1. 2020. Dále tvrdila, že v období od dubna do května 2019 byla její podnikatelská činnost utlumena v důsledku relevantní skutečnosti. Z obou důvodů proto splňovala podmínku volby srovnávacího období. V této souvislosti také argumentovala výkladem spojek „nebo“ a „či“. Namítala též, že žalovaný z dotačního systému diskriminačně vyřazuje společnosti, které na několik let přerušily podnikatelskou činnost. Ani rozhodnutí Evropské komise, na jehož základě byla výzva vydána, podle žalobkyně nevylučuje subjekty, které by podnikatelskou činnost přerušily. Připomněla, že smyslem podpory bylo pomoci podnikatelským subjektům, jejichž obrat kvůli pandemii klesl.

[4] Městský soud žalobu rozsudkem shora označeným rozsudkem zamítl. Podle něj žalobkyně nezahájila podnikatelskou činnost až po 1. 4. 2019, ale již dříve. Jde-li o vysvětlení stanovených podmínek, odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Rozhodnutí o dočasném přerušení podnikání pak samo o sobě (aniž by žalobkyně uvedla, co přesně k němu vedlo) nepředstavuje relevantní skutečnost. Žalobkyní uváděný „právní důvod užívání provozoven“ nepovažoval městský soud v tomto ohledu jako dostatečné vysvětlení. Přesun provozovny na jinou adresu totiž může být důsledkem mimo jiné i manažerského rozhodnutí, a bližší odůvodnění žalobkyně neposkytla. Argumentace relevantními skutečnostmi v žalobě je ostatně účelová, protože se žalobkyně tohoto kritéria v žádosti nedovolávala. Městský soud z uvedených důvodů došel k závěru, že žalobkyně nesplnila podmínky, podle kterých by byla oprávněná si zvolit jiné než základní srovnávací období. Zároveň ani neshledal, že by postup žalovaného byl diskriminační (ve smyslu judikatury nejsou podmínky dané výzvou zjevně neopodstatněné či zcela zjevně nepřipustné).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností.

pokračování

[6] Stěžovatelka tvrdí, že realizaci podnikatelské činnosti s časovými rozestupy lze v jejím případě podřadit pod pojem *zahájení provozu* či *činnosti*.

[7] Dále stěžovatelka cituje ze žaloby svůj výklad k významu spojky *nebo* v části textu výzvy, která zní „*vznikl nebo zahájil provoz/činnost*“. Uvádí, že tato spojka znamená volbu mezi dvěma eventualitami, jelikož zde není uvedena čárka. Ačkoliv tedy stěžovatelka vznikla již dříve, činnost zahájila až 1. 1. 2020, a proto na ni uvedené pravidlo dopadá. Podle stěžovatelky také městský soud nereflektuje spojku *či* ve výčtu relevantních skutečností ve výzvě.

[8] Stěžovatelka také reaguje na vyjádření žalovaného k žalobě, podle kterého výzva nepočítá s přerušováním činnosti úmyslně, aby nebylo možné se takového pravidla dovolávat účelově. Tvrdí, že žalovaný měl nastavit podmínky tak „*aby k těmto úmyslným skutečnostem bylo zamezeno*“. Poukazuje také na to, že „*na úmyslné či účelové skutečnosti*“, na které poukazuje žalovaný a městský soud, „*je třeba nahlížet optikou reálnou v čase*“. V době opětovného zahájení činnosti nikdo nevěděl, že dojde k pandemii, jejíž následky měla výzva řešit. Stěžovatelka nesouhlasí se žalovaným a městským soudem v tom, že by v jejím případě nedocházelo k diskriminaci.

[9] Stěžovatelka ve vztahu k judikatuře, na kterou odkázal žalovaný ve vyjádření k žalobě i městský soud v napadeném rozsudku, tvrdí, že i když je dotace nenároková, prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity. Samotná skutečnost, že ohledně okruhu oprávněných osob dochází ke sporům o výklad, a tedy k právní nejistotě, je podle stěžovatelky „*onen limit, který zde nebyl nastaven*“ a proto stěžovatelka „*tento postup vnímá jako diskriminační*“. Stěžovatelka se v této souvislosti též dovolává textace „*Výzvy 3*“ daného programu týkající se přerušování živnosti. Uvádí, že při rozhodování o neposkytnutí dotace nelze postupovat svévolně a musí být dodržována pravidla, které si sám stát nastavil. Je přesvědčena, že tento princip byl ze strany žalovaného a městského soudu porušen.

[10] Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelce opakovaně vysvětlil, jaké jsou podmínky, za kterých je žadatel považován za oprávněného. Odmítá, že by realizaci podnikatelské činnosti s časovými rozestupy bylo možné podřadit pod ustanovení výzvy, kterého se stěžovatelka dovolává. Pokud by měl zájem na rozšíření okruhu oprávněných subjektů, tak by s ohledem na činnost nepoužil pojem *zahájit*, ale spíše *pokračovat* nebo *obnovit*. Je také přesvědčený, že není dána jakákoliv pochybnost o výkladu ustanovení, které vymezuje okruh oprávněných žadatelů. Striktně se držel pravidel stanovených výzvou a nevybočil z mezí správního uvážení. Má za to, že rozsudek je správný a plně přezkoumatelný a kasační stížnost navrhuje zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se s ohledem na uplatněnou kasační argumentaci zabýval nejprve tím, zda je kasační stížnost v dané podobě vůbec věcně projednatelná (kasační stížnost je totiž tvořena převážně citací žaloby a reprodukcí vyjádření žalovaného k žalobě). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není přípustná.

[13] Kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka musí reagovat na argumentaci krajského (městského) soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které soud v napadeném rozsudku uvedl, nesprávné. Stěžovatelka tedy musí vylíčit, kterých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl soud vůči ní dopustit v procesu vydání rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2023, čj. 6 As 358/2021-38, bod 11). Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedla v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektovala argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS; ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43; nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36). Nejvyšší správní soud pak považuje za nutné připomenout též požadavek, podle něhož má-li určitá argumentace vůbec představovat kasační námitku, musí být dostatečně konkrétní (rozsudek NSS z 26. 4. 2023, čj. 8 As 163/2021-59 či usnesení NSS ze dne 25. 8. 2023, čj. 8 As 5/2022-44).

[14] Obecná konstatování, která neobsahují žádnou argumentaci, vůbec nemohou představovat kasační námitky. Je to případ tvrzení, že „právní argumentace MPO a Městského soudu není po právu a tedy k diskriminaci zde dochází“, ze kterého není zřejmé, v čem konkrétně stěžovatelka diskriminaci spatřuje. Dále pak také zmínky o textaci „Výzvy 3“ dotačního programu, ze které není patrné, jakým konkrétním způsobem má zpochybnit závěry napadeného rozsudku městského soudu.

[15] V případě tvrzení, že realizaci podnikatelské činnosti s časovými rozestupy lze podřadit pod pojem *zahájení provozu či činnosti*, stěžovatelka neuvádí nic nad rámec své žalobní argumentace. Tvrzení stěžovatelky uvedená v kasační stížnosti jsou ve vztahu k této otázce velice obecná a nelze je považovat za argumentaci, která by byla schopná obstát proti konkrétním závěrům městského soudu (obsaženým v bodech 40 a 41 napadeného rozsudku). Jde tedy o nepřipustnou kasační námitku.

[16] Co se týče argumentace stěžovatelky ohledně významu spojky *nebo*, Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že není sporu o tom, že *nebo* vyjadřuje alternativu. Bylo jistě možné, aby příspěvek za využití výše uvedené výjimky obdržela společnost, která vznikla a zároveň i zahájila činnost po 1. 4. 2019, stejně jako společnost, která vznikla před 1. 4. 2019 a zahájila činnost po 1. 4. 2019. Klíčové je ale právě posouzení zahájení činnosti, resp. provozu. Žalovaný vysvětlil stěžovatelce, proč znovuzahájení provozování činnosti po jejím ukončení není jeho zahájením, a městský soud se s výkladem žalovaného v tomto směru ztotožnil (body 40 a 41 napadeného rozsudku). Význam spojky *nebo* v tomto případě není předmětem sporu a argumentace, která s ní souvisí, se mýlí s rozhodovacími důvody žalovaného i městského soudu. Předmětem sporu bylo to, zda stěžovatelka zahájila provoz po 1. 4. 2019. Stejně tak není sporu o výklad spojky *či*. Žalovaný i městský soud uznali, že i na stěžovatelku se mohly vztahovat relevantní skutečnosti, vlivem kterých by mohla zvolit jiné srovnávací období. Dospěli ale k závěru, že žádné skutečnosti, které by mohly být považované za

pokračování

relevantní, neuváděla. Kasační námitky stěžovatelky, které se týkají významu spojek, jsou tedy nepřipustné.

[17] Další tvrzení stěžovatelky směřují k tomu, že žalovaný neformuloval pravidla ve výzvě jednoznačně a v důsledku různorodosti výkladu bylo zasaženo do její právní jistoty. V žalobě však uplatnila pouze argumentaci, která se týkala aplikace pravidel, nikoliv jejich samotného znění. Tato argumentace se tak míjí s žalobními důvody, a tedy i s rozhodovacími důvody městského soudu, a je proto nepřipustná. To stejné se pak týká také stěžovatelčiných úvah, podle kterých měl žalovaný správně nastavit podmínky tak, aby zabránil účelovému využívání žádostí o dotace, ale zároveň do okruhu oprávněných žadatelů zahrnul stěžovatelku. Přezkum podmínek stanovených ve výzvě nebyl předmětem řízení o žalobě. Kasační námitky, které k němu směřují, jsou tedy nepřipustné.

[18] Žalovaný také podle stěžovatelky postupoval svévolně a nedodržel stanovená pravidla. Stěžovatelka však v návaznosti na citaci judikatury Nejvyššího správního soudu nezmiňuje žádné relevantní argumenty, ze kterých by bylo možné tuto svévoli dovodit. To, že se žalovaný neshodne se stěžovatelkou na interpretaci právního pojmu, neznamená bez dalšího jeho svévoli v rozhodování. Takto obecně formulovaná námitka tedy taktéž není přípustná.

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že žádné z uvedených tvrzení nesplňuje náležitosti kasačního bodu, neboť jimi stěžovatelka nereaguje na rozhodovací důvody městského soudu. Jedná se tedy o nepřipustné námitky ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. (rozsudek NSS čj. 8 Azs 299/2020-41, bod 16 a další tam citovaná judikatura). Je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud není povinen ani oprávněn domýšlet za stěžovatelku argumenty, na základě kterých by přezkoumával napadené rozhodnutí. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (viz rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, čj. 7 Afs 251/2020-29, bod 11 a tam citovaná judikatura). V dané věci tedy není prostor pro to, „aby Nejvyšší správní soud ‚stručně a obecně‘ přezkoumal závěry krajského soudu – tak někdy postupují krajské soudy ve vztahu ke správním rozhodnutím, mají-li projednat ‚neumělou‘ laickou žalobu. K tomuto postupu vede krajské soudy snaha nepřipravit žalobce, kteří nemusí být zastoupeni advokátem, o přístup k soudu. V řízení o kasační stížnosti však není pro podobný postup prostor. V řízení, v němž musí za stěžovatele jednat advokát či jiný právní profesionál, je třeba vyžadovat tomu odpovídající úroveň právní argumentace“ (usnesení NSS ze dne 30. 6. 2022, čj. 2 Afs 115/2020-42, bod 16).

[20] Lze dodat, že Nejvyšší správní soud stěžovatelku před posouzením kasační stížnosti nevyzýval k jejímu doplnění o další kasační námitky. Postup podle § 109 odst. 1 ve spojení s § 106 odst. 3 s. ř. s. je na místě jen v situaci, kdy kasační stížnost neobsahuje vůbec žádnou argumentaci (ani pokus o ni). Postup podle těchto ustanovení není určen k tomu, aby soud upozorňoval stěžovatelku na potřebu či vhodnost doplnění její argumentace (usnesení NSS ze dne 24. 4. 2023, čj. 8 Azs 41/2023-38, bod 12 či obdobně již zmíněné usnesení čj. 2 Afs 115/2020-42, bod 19).

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka z výše uvedených důvodů v kasační stížnosti neuplatnila ani jednu přípustnou kasační námitku, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že

kasační stížnost jako celek je nepřípustná, a proto ji odmítl [§ 104 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. a § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[23] Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč stěžovateli podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Soudní poplatek ve výši 5 000 Kč tak bude v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích vrácen k rukám jejího zástupce, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně 21. března 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu