



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci

žalobce: **Mgr. Bc. Davida Vandrovce,**
insolvenčního správce společnosti
VÍTKOVICE POWER ENGINEERING, a. s., se sídlem V Praze 10,
Kodaňská 1441/46,

zastoupeného: Mgr. Karlem Somolem, advokátem
se sídlem v Praze 1, Karlovo náměstí 671/24,

proti

žalovanému: **Odvolacímu finančnímu ředitelství,**
se sídlem v Brně, Masarykova 427/31,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 23. 9. 2019, č. j.:
36424/19/5000-10610-711361

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství (dále jen „žalovaný“), kterým bylo pravomocně rozhodnuto o zamítnutí odvolání žalobce proti platebním výměrům Specializovaného finančního úřadu (dále též „správce daně“), kterými byl žalobci vyměřen odvod do státního rozpočtu ve výši 1 161 385 Kč, a odvod do Národního fondu ve výši 19 743 540 Kč z důvodu porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném v rozhodném období (dále též „rozpočtová pravidla“), kdy žalobce měl neoprávněně použít peněžní prostředky poskytnuté mu ze státního rozpočtu a z Fondu soudržnosti na základě vydaného rozhodnutí o poskytnutí dotace na realizaci projektu „*Odprášení pálicích strojů střediska NS 822/PJ813*“.

Žalobní body

2. Žalobce v podané žalobě popsal dosavadní průběh řízení, v němž společnost VÍTKOVICE POWER ENGINEERING, a. s., byla účastníkem řízení vedených před správcem daně, jehož napadeným rozhodnutím o odvolání byl žalobce přímo zkrácen na svých právech. Žalobce podle ustanovení § 246 odst. 1 věta první insolvenčního zákona získal oprávnění nakládat s majetkovou podstatou i výkon práv a plnění povinností, které přísluší společnosti VÍTKOVICE POWER ENGINEERING jako dlužníku, pokud souvisí s majetkovou podstatou, proto se k podání žaloby cítí oprávněn insolvenční správce. Insolvenční řízení se společností VÍTKOVICE POWER ENGINEERING bylo zahájeno dne 29. 4. 2016, usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 25. 8. 2016 byl zjištěn úpadek dlužníka a insolvenčním správcem byl ustanoven žalobce. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 12. 2016 byla povolena reorganizace dlužníka a dne 7. 8. 2017 stejný soud rozhodl o změně reorganizace dlužníka na konkurs.
3. Žalobce poukázal na to, že platební výměry byly vydány v řízení zahájeném dne 23. 11. 2018 a správce daně jimi vyměřil dva odvody za porušení rozpočtové kázně s odůvodněním, že nedodržením podmínky podle písmene c) oddílu a) Základních podmínek jako přílohy Rozhodnutí o poskytnutí dotace na realizaci projektu „*Odprášení pálicích strojů střediska NS 822/PJ813*“ došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a z Fondu soudržnosti podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, a tedy k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel.
4. Žalobce namítl, že nedošlo k naplnění podmínek užití § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech. Jestliže má totiž porušením povinnosti stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace být prodej části závodu, pak k tomuto prodeji došlo až dva roky po přijetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, a v době přijetí prostředků na účet příjemce toto porušení neexistovalo. Výslovně uváděné podmínky § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel předmětná skutková situace rozhodně nenaplňuje a k porušení rozpočtové kázně, ve smyslu žalovaným uváděného zákonného ustanovení, tak vůbec nedošlo.
5. Podle názoru žalobce je zřejmé, že prodejem části podniku insolvenčním správcem v rámci konkursu došlo k výsledné situaci stejné, jako by předmětný stroj zcizil příjemce dotace sám o své vlastní vůli např. prodejem. Došlo tedy ke změně konečného vlastníka stroje, jak to uvádějí podmínky rozhodnutí. Podle názoru žalobce je však nutné zkoumat právě okolnosti a důvody této změny vlastníka, aby mohlo být správně posouzeno, zda tato změna vlastnictví nebyla způsobena objektivně neovladatelnou událostí, které příjemce

dotace nemohl předejít. Touto objektivně neovladatelnou událostí, která byla příčinou změny vlastnictví stroje, je podle názoru žalobce úpadek příjemce dotace a prodej části závodu insolvenčním správcem v rámci insolvenčního řízení. Názor žalovaného, že je jím podáním návrhu na přeměnu reorganizace v konkurs, není podle názoru žalobce správný. Žalobce i nadále trvá na stanovisku, že pokud se subjekt má dopustit porušení určitých podmínek, pak ze samotné podstaty věci je zřejmé, že se musí jednat o jeho aktivní činnost a projev vůle. V případě úpadku, zahájeného insolvenčního řízení a následného zpeněžení majetkové podstaty však k této situaci dochází objektivně a bez vůle povinného. Uvedená okolnost je tak okolností vylučující odpovědnost příjemce dotace způsobenou jeho objektivní hospodářskou situací a nikoliv jeho konáním či jednáním, za které by nesl odpovědnost ve smyslu odpovědnosti za porušení podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace, a nelze ji ani považovat za porušení rozpočtové kázně.

6. Žalobce v dalším bodě žaloby poukázal na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, který výslovně uzavřel, že odkaz na právní úpravu ustanovení § 14 odst. 6 a ustanovení § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel, která dává poskytovateli dotace možnost stanovit předem v rozhodnutí o dotaci závažnost či nezávažnost podmínek, které musí příjemce dotace v souvislosti s použitím dotace splnit, nemůže být argumentem, v důsledku něhož by bylo možno rezignovat na konstantní judikaturu, která zcela oprávněně i výši odvodu podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech odvíjí od závažnosti zjištěného porušení. V konkrétní situaci dlužníka jako příjemce dotace bylo zřejmé a prokázané, že předmětná dotace byla řádně a v souladu s dotačními podmínkami čerpána a využita v rámci stanoveného účelu. Uvažovaná dotační podmínka byla v Rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytovatelem dotace uvedena proto, aby bylo zabráněno spekulativnímu jednání příjemce dotace, který by pořídil předmět dotace za dotační prostředky a tento obratem za tržní cenu prodal. Převod vlastnictví stroje pořízeného za poskytnutou dotaci spolu s částí závodu, k jehož provozování sloužil, byl v dané situaci zároveň jediným možným, reálným a hospodárným řešením. Z tohoto důvodu nesprávnost stanovení odvodu ve výši 100% poskytnuté dotace v předmětném případě a faktické nepoužití zásady proporcionality v této věci dokládá i skutečnost, že stejně vysoký odvod by tedy byl stanoven i v situaci, kdy by příjemce dotace uvedenou podmínku porušil záměrným prodejem stroje běžnou kupní smlouvou, o vlastní vůli a bez existence insolvenčního řízení, na počátku stanovené lhůty třeba bezprostředně po vyplacení dotace. Ve správní úvaze správních orgánů nebyl nijak zhodnocen ani fakt, že k údajnému porušení dotačních podmínek mělo dojít až po uplynutí poloviny stanovené doby závaznosti dotačních podmínek. Z tohoto důvodu žalobce navrhl, aby žalobou napadené rozhodnutí a platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně byly soudem zrušeny a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Stanovisko žalovaného k žalobě

7. Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě v první řadě namítl, že v řízení před soudem trpí neodstranitelnou vadou bránící v jeho pokračování. Tato vada spočívá ve skutečnosti, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného již neexistuje, neboť bylo změněno opravným rozhodnutím, jež nabylo právní moci. Vydáním opravného rozhodnutí bylo napadené rozhodnutí konzumováno a řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí trpí neodstranitelnou vadou bránící v jeho meritorním projednání a rozhodnutí. Z tohoto důvodu žalovaný v první řadě soudu navrhl, aby řízení o žalobě bylo zastaveno a žaloba byla odmítnuta.

8. Z důvodu právní jistoty, pokud by soud právnímu názoru žalovaného nepřisvědčil, se žalovaný vyjádřil i k věci samé.
9. Pokud jde o námitku nemožnosti vzniku porušení rozpočtové kázně z důvodu objektivně neovladatelných událostí, žalovaný nesouhlasí s názorem, že by úpadek dlužníka měl být vnímán jako objektivně neovladatelná událost v intencích ustanovení oddílu c) bodu 7 písm. f) Podmínek pro poskytnutí dotace. Podle názoru žalovaného nelze přijmout výklad, že by podnikatelský neúspěch dlužníka vedoucí k jeho úpadku byl sám o sobě právě zásahem vyšší moci, neboť takový výklad by byl nepřípustně extenzivní a vedl by až k tomu, že příjemce dotace přenáší odpovědnost za svůj ekonomický neúspěch na poskytovatele dotace. I v případě cyklických, a to ať už očekávatelných, či neočekávatelných hospodářských výkyvů na trhu v oboru podnikání dlužníka, se stále jedná o odpovědnost a riziko dlužníka, zda má ve své podnikání takovou důvěru, že se stane příjemcem dotace a zaváže se k plnění příslušných podmínek.
10. Podle názoru žalovaného měl žalobce vzít v úvahu, že prodejem části obchodního závodu dlužníka obsahujícího předmět dotace dojde k porušení podmínek, a že tak kromě majetkového prospěchu pro konkursní podstaty dlužníku vznikne i povinnost uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně, jež je navíc v předmětném insolvenčním řízení pohledávkou za majetkovou podstatou dlužníka.
11. K námitce neuplatnění zásady proporcionality žalovaný poukázal na to, že stanovený odvod na porušení rozpočtové kázně ve výši 100% výše dotace je - vzhledem k závažnosti porušení podmínek dotace - přiměřený a proporcionální, naopak nepřiléhavý je argument žalobce stran nepoškození státního rozpočtu. V posuzovaném případě se jednalo o zcizení předmětu dotace, nikoli zanedbatelnou dobu před uplynutím lhůty zákazu takového zcizení, tedy o závažné porušení podmínek dotace, přičemž tato skutečnost byla žalovaným v příslušném řízení zkoumána a žalovaný se k otázce závažnosti porušení rozpočtové kázně vyjádřil již v bodech č. 28 - 32 žalobou napadeného rozhodnutí.
12. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nepřípustnou odmítl a pokud tak neučiní, aby ji shledal nedůvodnou a zamítl ji v plném rozsahu.

Průběh řízení před správními orgány

13. Ze spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním orgánem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
14. Žalobce, respektive společnost VÍTKOVICE POWER ENGINEERING a. s., jako příjemce dotace obdržela dotaci ve výši 20 904 924,60 Kč na realizaci projektu „Odprášení pálících strojů střediska NS 822/PJ813“ na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 5. 3. 2015. Předmětem projektu byla modernizace střediska demontáží a likvidací nevyhovujících pálících strojů včetně jejich odsávání náhradou za pálící stroj CNC-OMNICUT pro tvarové řezání plazmou a autogenem s odsávací a filtrační jednotkou vedoucí ke snížení emisí.
15. Specializovaným finančním úřadem bylo zjištěno, že dne 25. 8. 2016 vydal Krajský soud v Ostravě usnesení, kterým byl ustanoven insolvenčním správcem dané společnosti žalobce. Dne 7. 8. 2017 vydal Krajský soud v Ostravě usnesení, kterým bylo v insolvenčním řízení vedeném u daňového subjektu rozhodnuto o změně jeho reorganizace na konkurs.

16. Podle úředního záznamu ze dne 31. 10. 2018 správce daně kontaktoval dne 24. 10. 2018 projektového manažera *Státního fondu životního prostředí* ohledně bližších informací týkajících se projektu. Správce daně zaznamenal, že dne 29. 10. 2018 zkontaktoval prostřednictvím e-mailové zprávy insolvenčního správce, se kterým bylo dohodnuto, že zjistí, jestli je zařízení pořízené z dotace v majetku daňového subjektu.
17. Dne 19. 11. 2018 správce daně zaznamenal, že od insolvenčního správce obdržel podklady dne 16. 11. 2018 a přílohou předmětného úředního záznamu je i e-mailová korespondence s písemností označenou jako *Zpráva insolvenčního správce o zpeněžení části závodu dlužníka*.
18. Oznámením ze dne 23. 11. 2018 zahájil správce daně vyměřovací řízení ve věci porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech s tím, že řízení se týká neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a z Fondu soudržnosti, k němuž došlo k porušení podmínky uvedené v oddíle A písm. c) rozhodnutí o poskytnutí dotace. Podle této podmínky nesmí příjemce dotace v období pěti let od uskutečnění data ukončení realizace akce převést předmět podpory na jinou osobu. Termín pro realizaci akce byl stanoven na 30. 8. 2015, kdy byla dotace na základě žádosti proplacena. Vyměřovací řízení bylo zahájeno na základě písemnosti Ministerstva životního prostředí nazvané *Předání podkladů k vybrání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně* podle zákona o rozpočtových pravidlech. Přílohu tohoto podnětu tvořilo rozhodnutí o poskytnutí dotace včetně příloh a výzva k vrácení dle § 14 f) rozpočtových pravidel.
19. Rozhodnutím ze dne 23. 11. 2018 správce daně stanovil daňovému subjektu lhůtu, v níž se může vyjádřit ke skutečnostem uvedeným v oznámení, předložit či navrhnout vlastní důkazní prostředky nebo sdělit skutečnosti, které mohou být pro výsledek řízení rozhodné.
20. Na uvedenou výzvu žalobce zaslal dne 5. 12. 2018 správnímu orgánu své vyjádření k oznámení o zahájení řízení.
21. Platebním výměrem na odvod za porušení rozpočtové kázně č. j. 7853/19/4400-12471-805817, ze dne 11. 2. 2019, vyměřil správce daně žalobci odvod do státního rozpočtu ve výši 1 161 385 Kč. Platebním výměrem ze dne 12. 2. 2019, č. j.: 9688/19/4400-12471-805817, pak správce daně vyměřil žalobci odvod do Národního fondu ve výši 19 743 540 Kč. Uvedené platební výměry byly doručeny žalobci 11., respektive 12. 2. 2019.
22. Proti oběma rozhodnutím podal insolvenční správce obsahově shodná odvolání, o nichž rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 23. 9. 2019, obě odvolání zamítl a napadená rozhodnutí *Specializovaného finančního úřadu* – platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 11. 2. 2019 a ze dne 12. 2. 2019 byly potvrzeny se závěrem, že v předmětném případě došlo ke změně vlastnictví předmětu dotace před uplynutím pěti let od ukončení realizace projektu. Z důvodu změny vlastnictví přestává mít poskytovatel dotace kontrolu nad předmětem dotace, kdy na novém vlastníkově nelze uplatňovat práva vycházející z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nový vlastník neprošel komplexním procesem výběru *Projektu*, proto nelze zpětně posoudit, zda by i on splnil složité podmínky při poskytnutí dotace a dotace mu byla poskytovatelem poskytnuta. Při stanovení výše odvodu se správce daně správně řídil podmínkami *Rozhodnutí o poskytnutí dotace*, kde poskytovatel stanovil jednoznačně výši odvodu v případě převedení předmětu dotace na jinou osobu do pěti let od ukončení *Projektu* ve výši 100% celkové dotace.

23. V průběhu soudního řízení pak žalovaný zjistil, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, neboť správcem daně bylo v platebních výměrech chybně posouzeno, že zjištěným pochybením dlužníka došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel, když v předmětném případě přitom došlo k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Tato vada nebyla v odvolacím řízení žalovaným zhojena. Proto žalovaný podal dne 14. 11. 2019 podnět na přezkum rozhodnutí a dále v předmětném přezkumném řízení vydal dne 16. 3. 2020 opravné rozhodnutí č. j. 9242/20/50000-10610-711361. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil bod č. 26 odůvodnění napadeného rozhodnutí a téhož dne opravné rozhodnutí doručil žalobci, který nepodal proti opravnému rozhodnutí opravný prostředek. Opravné rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 16. 4. 2020.
24. Žalobce v reakci na vydání opravného rozhodnutí zaslal soudu své podání ze dne 5. 5. 2020, ve kterém provedl částečné zpětvzetí podané žaloby v rozsahu článku 4 (odstavců 10 – 13) podané žaloby. Žalobce zároveň uvedl, že jelikož v dané věci nedošlo k vydání nového rozhodnutí ani ke zrušení napadeného rozhodnutí, ale pouze k jeho změně bez dopadu na výrok, nemá provedená změna dopad na existenci a trvání soudního řízení.

Řízení před soudem

25. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že žalovaný správní orgán se výslovně kladně vyjádřil na výzvu soudu, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení ústního jednání, a žalobce na tuto výzvu do dvou týdnů od doručení nereagoval, postupoval soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Včasnost žaloby

26. Ze spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 23. 9. 2019. Dle § 72 s. ř. s. je lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dva měsíce od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Žaloba byla k soudu podána datovou schránkou dne 8. 10. 2019 a byla tak podána včas.

Podmínka řízení – existence rozhodnutí

27. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě namítl, že soudní řízení trpí neodstranitelnou vadou, jelikož žalobou napadené rozhodnutí neexistuje, protože bylo změněno pravomocným opravným rozhodnutím v rámci přezkumného řízení. Na podporu svého tvrzení odkázal žalovaný na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2018, č. j. 11Af 18/2017 – 41 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2Afs 125/2009 – 14.
28. Podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud usnesením žalobu odmítne, pokud soud už o téže věci rozhodl nebo již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, resp. přes výzvu soudu nebyl

odstraněn. Jednou z těchto „jiných“ podmínek řízení je existence předmětu řízení. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může nastat situace, kdy je přezkoumávané rozhodnutí zrušeno v rámci přezkumného řízení. V takovém případě odpadá předmět řízení a nastává neodstranitelný nedostatek podmínky řízení (Kühn, Zdeněk; Kocourek, Tomáš a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Komentář k § 46. Praha: Wolters Kluwer. 2019. ISBN: 978-80-7598-479-1). Kromě toho je možné, že je napadené rozhodnutí v přezkumném řízení „pouze“ změněno (Potešil, Lukáš; Šimáček, Vojtěch a kol. *Soudní řád správní. Komentář* k § 46. Praha: Nakladatelství Leges. 2014. ISBN: 978-80-7502-024-6).

29. V rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2Afs 125/2009 – 104 (veřejně dostupný, stejně jako všechny rozsudky NSS, na www.nssoud.cz), NSS uvedl, že *„je-li původní rozhodnutí správního orgánu v přezkumném řízení (...) změněno, nastává tím situace, kdy je vydáno nové meritorní rozhodnutí, proto z povahy věci odpadá možnost soudu původní rozhodnutí přezkoumat. Jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, pro který je třeba žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K obdobnému závěru došel NSS i v rozsudku ze dne 12. 4. 2007, č. j. 7Afs 143/2006 – 95.*
30. Městský soud v Praze se situací, kdy bylo napadené rozhodnutí v přezkumném řízení změněno, zabýval např. v usnesení ze dne 22. 11. 2018, č. j. 11Af 18/2017 – 41. V tomto rozhodnutí uvedl, že napadené rozhodnutí bylo po podání žaloby v přezkumném řízení změněno a v důsledku této změny odpadla jedna z nezbytných podmínek pro vedení soudního řízení (předmět řízení) a je proto nutné žalobu odmítnout.
31. V jiném rozhodnutí ze dne 10. 10. 2018, č. j. 11A 202/2017 – 37 však Městský soud v Praze dospěl k závěru, že navzdory změně napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení předmět řízení neodpadl a je nutné žalobu meritorně projednat. Jednalo se o případ, kdy vydáním opravného rozhodnutí došlo pouze k opravě zřejmé nesprávnosti spočívající v chybném označení výroku a jeho nahrazení správným zněním. Podle Městského soudu v Praze předmět řízení proto neodpadl.
32. V nyní posuzované věci došlo k vydání opravného rozhodnutí, kterým byla změněna část bodu č. 26 odůvodnění. Původně bylo ve správním řízení konstatováno porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech. V přezkumném řízení však správní orgán došel k závěru, že mělo být porušení rozpočtové kázně konstatováno podle jiného ustanovení tohoto zákona – dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b). Nezměněn zůstal závěr správce daně, že v důsledku jednání příjemce dotace došlo k pochybení, které vedlo k porušení rozpočtové kázně. Datum porušení rozpočtové kázně také zůstalo nezměněno, stejně jako výrok a zbytek odůvodnění.
33. Ústavní soud soustavně judikuje proti přepjatému formalismu v argumentaci soudů (např. náleze ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 127/96), jelikož ten má za následek porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces (v článku 36 odst. 1 Listiny). Soud má za to, že odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. by bylo v posuzovaném případě právě tímto přepjatým formalismem. Důsledky napadeného rozhodnutí se pro žalobce totiž opravou v přezkumném řízení nijak nezměnily. Správní orgán pouze nahradil malou část odůvodnění jiným textem. Soud pokládá za zásadní hledisko skutečnost, že výrok napadeného rozhodnutí zůstal nezměněn. Ve věci, kterou řešil NSS v již zmíněném rozsudku ze dne 28. 5. 2010, č. j. 2Afs 125/2009 – 104 (a na který odkazuje ve svém vyjádření žalovaný), došlo v přezkumném řízení ke snížení uložené pokuty. Došlo tak ke změně důsledků rozhodnutí pro žalobce a ke změně výroku napadeného rozhodnutí.

Naproti tomu v nyní projednávané věci došlo pouze ke drobné změně odůvodnění (byla změněna část bodu 26). Správní orgán celou situaci posoudil podle jiného zákonného ustanovení, avšak se stejnými důsledky pro žalobce, jelikož závěr, že došlo k porušení rozpočtové kázně ze strany žalobce, zůstal nedotčen. Nedošlo tak ani k vydání nového rozhodnutí, ani ke zrušení napadeného rozhodnutí, pouze k jeho změně bez dopadu na výrok a věcný obsah platebních výměrů, které napadené rozhodnutí potvrdilo. Provedená změna tak nemá dopad na existenci a trvání předmětného řízení a vzhledem k těmto důvodům se soud rozhodl žalobu meritorně projednat, jelikož má za to, že odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. by vedlo k přepjatému formalismu, který je dle konstantní judikatury Ústavního soudu nepřijatelný.

Žalobní námitka č. 1 – objektivně neovladatelná událost

34. Podstatou hlavní námitky žalobce je tvrzení, že je úpadek dlužníka a následný prodej části závodu žalobcem v rámci insolvenčního řízení „*objektivně neovladatelnou událostí*“, které příjemce dotace nemohl předejít. Jelikož pak nejde o porušení podmínek poskytnutí dotace, nelze prodej části závodu kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně. K zahájení insolvenčního řízení došlo bez aktivní vůle dlužníka na základě splnění zákonných podmínek. Insolvence dlužníka nebyla způsobena jeho vůlí a jeho rozhodnutím, nýbrž objektivní ekonomickou situací příjemce dotace.
35. Tato námitka je nedůvodná.
36. Podle podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace, oddílu A., písm. c) je příjemce dotace povinen zabezpečit, že „*předmět podpory nebude převeden na jinou osobu ani právně zatížen, zejména zastaven ve prospěch jiné osoby (...) nejméně po dobu 5 let od ukončení realizace akce. Po tutéž dobu je povinen předmět dotace řádně provozovat (...)*“. Podle oddílu C, bodu 1, nesplnění této podmínky „*bude stiženo odvodem ve výši 100 % z celkové částky dotace (...)*“. Podle oddílu C, bodu 7, písm. a) se následky porušení rozhodnutí o poskytnutí dotace (včetně podmínek) řídí ustanovením § 44a rozpočtových pravidel. Podle oddílu C, bodu 7, písm. f) se o porušení rozpočtové kázně nejedná v případě, kdy k porušení podmínek poskytnutí dotace došlo „*vlivem objektivně neovladatelných událostí, kterým nemohl příjemce dotace předejít.*“
37. Meritum sporu mezi žalobcem a žalovaným tak spočívá ve výkladu pojmu „*objektivně neovladatelná událost*“. V rozhodnutí o poskytnutí dotace (ani v souvisejících podmínkách) není obsažena definice tohoto pojmu. Dle soudu je proto nutné tento neurčitý pojem vykládat obdobně jako pojem „*vyšší moc*“, který se běžně využívá v mezinárodních smluvních vztazích (např. čl. 79 *Úmluvy o smlouvách o mezinárodní koupi zboží*, která zavazuje téměř 70 států) a je nepřímě zakotven i v českém právním řádu. Obecně se jedná zejména o ustanovení § 2913 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, kde je uveden pojem „*nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka*“. Dle důvodové zprávy tento pojem v hlavních rysech odpovídá pojmu „*vyšší moc*“, který se běžně užívá v právní teorii i praxi.
38. Soud má proto za to, že sousloví „*objektivně neovladatelná událost*“ uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace poměrně výstižně odpovídá pojmu „*nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka*“ uvedená v § 2913 odst. 2 občanského zákoníku. V právní teorii se tento pojem vykládá jako vnější okolnost, která „*objektivně nastane bez ohledu na to, jaký poměr k ní má škůdce – její vznik je jím neovlivnitelný (vzniká mimo sféru jeho kontroly)*“ (Hulmák, M. a

kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář. Komentář k § 2913.* Praha: C. H. Beck, 2014, ISBN: 978-80-7400-287-8).

39. Zároveň však není možné tento pojem vykládat doslovně. Tak např. pokud si „*dodavatel zvolí subdodavatele, který se ocitne v prodlení se svým plněním a v důsledku toho dodavatel poruší povinnost vůči objednateli, jistě jde o překážku nezávislou na vůli dodavatele. Připuštění liberace v takovém případě by však neúměrně zvýhodnilo dlužníka a sejmulo z něho odpovědnost za různé aspekty jeho činnosti, mající primární základ v jeho volném rozhodnutí (on se rozhodl svěřit určitou činnost nespolehlivé osobě)*“ (Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014). Komentář. Komentář k § 2913.* Praha: C. H. Beck, 2014, ISBN: 978-80-7400-287-8).
40. V evropském právu byl pojem „vyšší moc“ vyložen Soudním dvorem Evropské unie v rozsudku ze dne 5. 2. 1985 ve věci C-145/85 (veřejně dostupný online na webové stránce www.curia.europa.eu). Podle tohoto rozsudku je nutné koncept vyšší moci vykládat jako „*neobvyklé a nepředvídatelné okolnosti, které jsou mimo kontrolu strany, která se jejich důsledků dovolává, jejichž následkům nebylo možné zabránit, i kdyby byla vynaložena veškerá náležitá péče.*“
41. Lze tedy shrnout, že musí jít o vnější okolnost, která objektivně nastane bez ohledu na to, jaký poměr k ní má škůdce (její vznik je jím neovlivnitelný, vzniká mimo sféru jeho kontroly). Podle odborné právní literatury půjde zejména o přírodní události (tzv. vyšší moc, např. živelní pohromy), různé společenské události (např. válka, revoluce či bojkot) či jiné jednání třetích osob (např. generální stávka). V soukromoprávní úpravě je tento liberační důvod výslovně zákonem omezen mj. tak, že se škůdce nemůže zprostit povinnosti nahradit újmu, pokud by šlo o překážku, která vznikla z jeho osobních poměrů.
42. Soud souhlasí s žalobcem, že insolvenční řízení bylo zahájeno na návrh věřitele vzhledem k tomu, že byl dlužník (VÍTKOVICE POWER ENGINEERING a. s.) objektivně v úpadku a nezbylo mu než splnit svou zákonnou povinnost a k tomuto návrhu se připojit. Reorganizace a konkurz jsou pak způsoby řešení tohoto úpadku, a žalobce nemohl podat návrh na přeměnu reorganizace v konkurz na základě svého uvážení, nýbrž musel postupovat na základě podmínek uvedených v zákoně. Zároveň však soud nesouhlasí s hodnocením žalobce, že změna vlastnictví (prodej předmětu dotace v rámci konkursu) byla způsobena „*objektivně neovladatelnou událostí*“ (vstup do konkurzu v rámci insolvenčního řízení vzhledem k podnikatelskému neúspěchu dlužníka), které příjemce dotace nemohl zabránit.
43. Soud musí souhlasit s žalovaným, že takovýto extenzivní výklad pojmu „*objektivně neovladatelná událost*“ by vedl k absurdnímu závěru, kdy by příjemce dotace přenášel odpovědnost za svůj ekonomický neúspěch na poskytovatele dotace. Podnikatelský neúspěch vedoucí k úpadku dlužníka nelze dle odborné právní literatury a českého právního řádu podřadit pod pojem „*objektivně neovladatelná událost*“, „*vyšší moc*“ či „*nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka*“. Jak bylo v předešlých bodech tohoto rozsudku již uvedeno, pod tento pojem nelze podřadit faktory, které vznikly z osobních poměrů dlužníka. Úpadek žalobce, který vedl k insolvenčnímu řízení a následnému konkursu a rozprodání majetku žalobce, měl příčinu právě v osobních poměrech (podnikatelském neúspěchu) žalobce. Nejednalo se, ani vzdáleně, o žádnou přírodní pohromu jako jsou záplavy či zemětřesení, ani o společenské události jako je válka či

bojkot. Soud tak musí souhlasit se žalovaným, že v případě přijímání dotací se jedná o odpovědnost a riziko příjemců dotace, zda mají ve své podnikání takovou důvěru, že se stanou příjemci dotace a zaváží se k plnění příslušných podmínek.

44. Příjemce dotace se při poskytnutí dotace zavázal k plnění dotačních podmínek. Je zřejmé, že jednu z těchto podmínek nesplnil, jelikož předmět dotace již po dvou letech od přijetí dotace prodal. Jak soud již uvedl, prodej předmětu dotace měl příčinnou souvislost v úpadku společnosti VÍTKOVICE POWER ENGINEERING, a. s., který bezprostředně souvisel s jeho podnikatelským neúspěchem. Podnikatelský neúspěch však nelze vykládat jako „objektivně neovladatelnou událost“ a soudu tak nezbylo nic jiného než odmítnout tuto námitku jako nedůvodnou.
45. Soud dodává, že žalobcovy úvahy (bod 23 žaloby) o „rezivění stroje ve skladech insolvenčního správce“ jsou mylné. V podmínkách o poskytnutí dotace (již citovaný oddíl A., písm. c)) je uvedeno, že příjemce dotace je povinen předmět dotace po dobu 5 let řádně provozovat. Je proto zřejmé, že důsledek (vrácení poskytnutých finančních prostředků) by nastal i v případě, že by žalobce předmět dotace nezczil, ale zároveň ho z důvodu svého úpadku neprovozoval.

Žalobní námitka č. 2 – neuplatnění zásady proporcionality

46. Žalobce rovněž namítl, že žalovaný nedostal při stanovení výše odvodu za porušení dotačních podmínek své povinnosti aplikovat při správním uvážení zásadu proporcionality, která je zakotvena přímo v zákoně o rozpočtových pravidlech (§44a odst. 4 písm. a) ve znění do 31. 12. 2017, tj. ve znění ke dni zpeněžení předmětu dotace v rámci konkursu). Dle žalobce měl žalovaný princip proporcionality aplikovat navzdory tomu, že výše procentního podílu odvodu (100 %) byla pro dané porušení uvedena v rozhodnutí o dotaci. Žalovaný nevzal mj. v potaz skutečnost, že k údajnému porušení dotačních podmínek mělo dojít až po uplynutí poloviny stanovené doby závaznosti dotačních podmínek, a že k převodu vlastnictví předmětu dotace došlo v důsledku insolvence dlužníka.
47. Tato námitka je nedůvodná.
48. Podle ustanovení § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech (ve znění do 31. 12. 2017) vezme finanční úřad při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně v úvahu „závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dodržení účelu dotace a hospodárnost uložené sankce“.
49. Zásadou proporcionality při určování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně se opakovaně zabýval ve svých rozhodnutích NSS. NSS přitom soustavně judikuje, že proporcionalitu je třeba zvažovat již při určování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Pokud by bylo pochybení pouze formálního charakteru a nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován (např. pozdní odevzdání monitorovací zprávy, srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5As 95/2014 – 46), nemohlo by se jednat o kvalifikované porušení rozpočtové kázně (srov. např. rozsudky ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9Afs 202/2007 – 68, ze dne 27. 6. 2012, č. j. 5Afs 8/2012 – 42, ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4As 117/2014 – 39). Princip proporcionality musí správní orgány použít i při rozhodování o výši odvodu. Pokud se tedy týká daná nesrovnalost samostatné části poskytnuté dotace, musí se odvod týkat pouze takto vymezené sumy (srov. např. rozsudek ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7Afs 91/2013 – 28). Zároveň musí při rozhodování o výši odvodu správní orgány

zvážit individuální okolnosti rozpočtové kázně, které se musí promítnout do výše odvodu. Podle NSS nemůže být stoprocentní odvod důvodný, pokud se jedná o marginální nedostatek při čerpání dotace (srov. např. rozsudky ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2As 106/2014 – 46, ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4As 215/2014 – 40).

50. Výše zmíněná judikatura se však nedotýká proporcionality při hodnocení závažných pochybení. Jak uvádí rozsudek NSS ze dne 4. ledna 2017, č. j. 9Afs 182/2016-41 „*Citovaná judikatura se žádným způsobem nedotýká proporcionality při hodnocení závažných pochybení, která mohla zásadně ovlivnit smysl poskytnutí veřejných prostředků. První ani třetí linie judikatury k této situaci vůbec nepromlouvá, přímo se zabývá pouze marginálním porušením. Druhá linie říká, že jakékoliv porušení, marginální i nemarginální, znamená povinnost odvést všechny samostatně oddělitelné prostředky, kterých se pochybení týkalo. Marginálním porušením povinností příjemce dotace, je administrativní pochybení, jako např. nenahlášení změny provozovny v rozporu s dotačními podmínkami (č. j. 9Afs 202/2007 – 68), administrativní nedostatek ve fakturaci bez vlivu na čerpání prostředků ze státního rozpočtu (č. j. 2Afs 49/2013 – 34), opožděné předložení daňových dokladů prokazujících účel použití finanční výpomoci (č. j. 7Afs 91/2013 – 28), opožděné předložení monitorovací zprávy (č. j. 2As 106/2014 – 46), či zpoždění ve vyčerpání finančních prostředků (č. j. 4As 117/2014 – 39).*“
51. Soud je toho názoru, že ze zákona i ze soudní judikatury vyplývá, že není v rozporu s principem proporcionality, pokud při závažném porušení podmínek o poskytnutí dotace stanoví správní orgány odvod ve stoprocentní výši poskytnutých finančních prostředků. V případě závažných pochybení je totiž popřen samotný smysl poskytnutí veřejných prostředků (dotace). V posuzovaném případě se příjemce dotace zavázal k nepřevedení předmětu dotace na jinou osobu po dobu pěti let od přijetí dotace (a k provozování předmětu dotace po stejnou dobu). Zároveň bylo v podmínkách o poskytnutí dotace stanoveno, že dotace musí být v případě porušení tohoto závazku ve stoprocentní výši vrácena. Soud se ztotožnil s hodnocením žalovaného, že zcizení předmětu dotace před uplynutím pěti let, je nutné považovat za závažné porušení rozpočtové kázně. Jak ostatně uvádí žalovaný v napadeném rozhodnutí „*z důvodu změny vlastnictví přestává mít poskytovatel kontrolu nad předmětem dotace, kdy na novém vlastníkově nelze uplatňovat práva vycházející z rozhodnutí o poskytnutí dotace, jelikož k plnění podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace se zavázal pouze daňový subjekt (...). (...) nový vlastník neprošel komplexním procesem výběru projektu a nejde zpětně posoudit, zda by i on splnil složité podmínky pro poskytnutí dotace a dotace mu byla poskytovatelem poskytnuta.*“
52. Soud má proto za to, že v posuzovaném případě správní orgány dostatečně přesvědčivě odůvodnily, proč stanovily výši odvodu ve stoprocentní výši. Takový postup byl ostatně výslovně zakotven v podmínkách o poskytnutí dotace (se kterými příjemce dotace souhlasil). Zároveň soud dospěl k závěru, že i při aplikaci správního uvážení byla tato výše odvodu zcela na místě vzhledem k závažnému porušení dotačních podmínek, ke kterému v posuzovaném případě došlo. V posuzovaném případě se nejednalo o marginální pochybení typu nepředložení monitorovací zprávy či nenahlášení změny provozovny, nýbrž o zcizení předmětu dotace před uplynutím pěti let od poskytnutí dotace. Podle názoru soudu je přitom nerozhodné, že k tomuto zcizení došlo vzhledem k úpadku dlužníka a navazujícímu insolvenčnímu řízení, jelikož podnikatelský neúspěch příjemce dotace vycházející z jeho osobních poměrů (a nikoliv z nepředvídatelných překážek typu záplavy či válka) nelze přenášet na poskytovatele dotace.

Závěr a náklady řízení

53. Podnikatelský neúspěch příjemce dotace a s tím související úpadek, není možné považovat za „objektivně neovladatelnou událost“, která by umožňovala nepovažovat zcizení předmětu dotace za porušení rozpočtové kázně. Soud má za to, že je zároveň z napadeného rozhodnutí zřejmé, že žalovaný vzal při posuzování výše odvodu v úvahu závažnost porušení povinnosti a vliv na dodržení účelu dotace, jak vyžaduje zákonné ustanovení § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech. Jelikož závažnost porušení povinnosti vyhodnotil jako vysokou (poskytovatel dotace přestal mít kontrolu nad předmětem dotace) a vliv na dodržení účelu dotace jako negativní, postupoval správně, když stanovil výši odvodu ve výši sto procent. Takovýto postup není v rozporu s ustálenou soudní judikaturou ani s principem proporcionality. Žalobní námitky byly proto soudem vyhodnoceny jako nedůvodné a soud žalobu podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měl plný úspěch žalovaný. Žalovanému však nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

V Praze dne 17. srpna 2020

Mgr. Marek Bedřich v.

r.

Shodu s prvopisem potvrzuje: K. T.

předseda senátu