



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. D. V.**, zastoupen Mgr. Karlem Somolem, advokátem se sídlem Karlovo nám. 671/24, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2019, č. j. 36424/19/5000-10610-711361, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2020, č. j. 11 Af 47/2019 - 66,

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] Specializovaný finanční úřad (dále jen „správce daně“) rozhodnutími ze dne 11. 2. 2019, č. j. 7851/19/4400-12471-805817, a ze dne 12. 2. 2019, č. j. 9688/19/4400-12471-805817, vyměřil společnosti VÍTKOVICE POWER ENGINEERING, a. s. (dále jen „společnost Vítkovice“) odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 1.161.385 Kč a odvod do Národního fondu ve výši 19.743.540 Kč. Správce daně zjistil, že krajský soud v Ostravě ustanovil společnosti Vítkovice žalobce jakožto insolvenčního správce a následně rozhodl o změně způsobu řešení úpadku z reorganizace na konkurs.

Žalobce v průběhu konkursu převedl vlastnické právo k pálicímu stroji CNC-OMNICUT, který byl pořízen z dotace ve výši 20.904.924,60 Kč. Ta byla úpadci poskytnuta na modernizaci nevyhovujících pálicích strojů včetně jejich odsávání.

[2] Správce daně shledal porušení podmínek poskytnutí dotace ve skutečnosti, že pálicí stroj CNC-OMNICUT byl žalobcem zcizen před uplynutím doby pěti let od uskutečnění dotačního projektu. Tímto jednáním tak společnost Vítkovice porušila § 44 odst. 1 písm. j) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, jež žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl. Poukázal zejména na skutečnost, že pokud dochází ke změně vlastníka, přestává mít příjemce dotace kontrolu nad předmětem pořízeným z dotace a správce daně nemůže vůči novému vlastníkovu uplatňovat práva plynoucí z dotačních podmínek. Je tomu tak proto, že není zřejmé, zda by nový vlastník splnil podmínky poskytnutí dotace a zda by mu dotace byla poskytnuta. Převedení stroje na třetí osobu tak představovalo závažné porušení dotačních podmínek a odůvodnilo odvod ve 100% výši.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který jeho žalobu zamítl. Žalobce zaprvé namítl, že § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech nemohl být porušen, neboť se vztahuje na porušení rozpočtové kázně, ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků. V nyní projednávané věci však k porušení došlo dva roky po přijetí peněžních prostředků. Tuto námitku však vzal žalobce zpět po té, co žalovaný vydal dne 16. 3. 2020 opravné rozhodnutí č. j. 9242/20/50000-10610-711361, kterým změnil bod 26 napadeného rozhodnutí. Zadruhé žalobce uvedl, že správce daně měl zkoumat další okolnosti věci. Rozhodnutí o poskytnutí dotace totiž uvádí, že povinnosti odvést peněžní prostředky do státního rozpočtu či Národního fondu se příjemce zproští, jestliže k porušení rozpočtové kázně došlo v důsledku „objektivně neovladatelné události“. Takovou událostí je přitom úpadek společnosti Vítkovice. Společnost Vítkovice totiž nemohla konkursu předejít a situace tak nastala objektivně bez jejího zavinění, neboť byla důsledkem hospodářské situace. Zatřetí žalobce uvedl, že správce daně a žalovaný měli zkoumat závažnost zjištěného porušení, a to v souladu s § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech. Odvod ve 100% výši tak vůbec nerozlišuje situaci, kdy by společnost Vítkovice předmět dotace vědomě zcizila, od současného stavu, kdy ke zcizení došlo bez jejího přičinění. V nyní projednávané věci se totiž žalobce musel řídit zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (dále jen „insolvenční zákon“).

[4] Městský soud uvedl, že „objektivně neovladatelná událost“, které příjemce dotace nemohl předejít, je neurčitým právním pojmem. Proto je třeba jej vykládat jako pojem „vyšší moc“ uvedený například v Úmluvě o smlouvách o mezinárodní koupi zboží či jako pojem „nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka“ uvedený v § 2913 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Proto je třeba na „objektivně neovladatelnou událost“ nahlížet jako na okolnost, která nastane bez ohledu na to, jaký poměr k ní subjekt má. Městský soud také poukázal na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 2. 1985, *Denkavit*, C-145/85, podle kterého vyšší moc působí v okolnostech, na něž nemá strana, která se účinků těchto okolností dovolává, vliv. Městský soud uvedl, že společnosti Vítkovice nezbývalo, než se jako dlužník připojit k návrhu věřitele na zahájení insolvenčního řízení. Současně však nelze opomenout skutečnost, že v případě liberace by

společnost Vítkovice přenesla odpovědnost za svůj ekonomický neúspěch na poskytovatele dotace. Úpadek společnosti Vítkovice byl však zaviněn právě jí samotnou, a proto nelze podnikatelský neúspěch podřadit pod pojem „objektivně neovladatelná událost“. K námitce porušení principu proporcionality městský soud uvedl, že odvod za závažné porušení dotačních podmínek ve 100% výši předpokládalo již rozhodnutí o dotaci. Podle městského soudu je v případě závažných pochybení takový odvod namístě. V tomto ohledu je významná též skutečnost, že ke zcizení došlo v důsledku úpadku, do kterého se přivedla společnost Vítkovice sama. Stanovení odvodu ve 100% výši tak není podle městského soudu v rozporu s principem proporcionality.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody opřel o § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel především namítl, že pojem „objektivně neovladatelná událost“ nelze směšovat s pojmem „vyšší moc“, jak učinil městský soud. Jestliže by poskytovatel dotace zamýšlel tyto pojmy použít ve stejném významu, jistě by tak učinil již v rozhodnutí o poskytnutí dotace. V okamžiku, kdy byla společnost Vítkovice v insolvenčním řízení a byl na ni prohlášen konkurs, bylo jednání insolvenčního správce zcela mimo její sféru vlivu. Insolvenční správce současně nemůže jednat jinak, než že majetkovou podstatu zpeněží, neb mu tak ukládá insolvenční zákon. Tuto skutečnost tedy společnost Vítkovice nemohla ovlivnit, ačkoliv porušení dotačních podmínek podle stěžovatele vyžaduje její aktivní činnost.

[6] Dále stěžovatel uvedl, že správní orgány se nevypořádaly s námitkou proporcionality dostatečně, byť městský soud dospěl k opačnému závěru. Podle stěžovatele musí výše odvodu odpovídat okolnostem případu, rozsahu a závažnosti porušení povinnosti příjemcem dotace bez ohledu na objem poskytnutých prostředků. Městský soud tak opomněl skutečnost, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba posuzovat také dodržení účelu poskytnutí dotace a další parametry. Stěžovatel také odkázal na rozhodnutí sp. zn. 1 Afs 291/2017 (pozn. NSS stěžovatel měl zřejmě na mysli usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33), ze kterého vyplývá, že nepostačí, pokud poskytovatel dotace a příjemce sjednají určité porušení jako závažné v podmínkách poskytnutí dotace. V nynější věci je zřejmé, že dotace byla čerpána v souladu s podmínkami a stroj sloužil k účelu, pro který byl z dotace pořízen. Stěžovatel uznává, že změna vlastníka je změnou zásadní, avšak je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že k ní došlo bez zavinění společnosti Vítkovice. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s posouzením pojmu „objektivně neovladatelná událost“ městským soudem. Stěžovatel se mýlí, jestliže tvrdí, že porušení podmínek dotace není v příčinné souvislosti s podnikatelským neúspěchem společnosti Vítkovice. Tvrzení stěžovatele, že insolvence je mimo sféru vlivu společnosti Vítkovice, je absurdní. Naopak takový závěr by popřel osobní odpovědnost této společnosti za její vlastní rozhodnutí. Proporcionalita byla dle žalovaného hodnocena, avšak se nepromítla v rozhodnutí formou snížení odvodu, neboť žalovaný shledal, že 100% výše odvodu odpovídá míře porušení podmínek poskytnutí dotace. Žalovaný uvedl, že

žalobce zcizil předmět dotace po uplynutí pouhé poloviny doby závaznosti dotačních podmínek. Takový postup je přitom závažným porušením podmínek poskytnutí dotace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Afs 182/2016-41). Závěrem žalovaný uvedl, že i když bylo zcizení předmětu dotace jediným možným postupem insolvenčního správce, nezakládá to samo o sobě nezákonnost napadeného rozhodnutí. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že **není** důvodná.

[9] Prvá námitka stěžovatele směřuje proti nesprávnému výkladu pojmu „objektivně neovladatelná událost“. Tento pojem je podle něj podstatně širší než pojem „vyšší moc“. Nejvyšší správní soud se však shoduje s městským soudem, že „objektivně neovladatelná událost“ je neurčitým právním pojmem. V případě neurčitých právních pojmů „[z]ákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu [toho či onoho] neurčitého právního pojmu či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá.“ (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72, a ze dne 12. 8. 2011, č. j. 5 As 47/2011-77). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, pak platí, že správní soudy výklad neurčitých právních pojmů přezkoumávají v plném rozsahu. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud konstatuje, že z rozhodnutí správce daně je zřejmé, že prodej předmětu dotace z majetkové podstaty společnosti Vítkovice nepovažoval za jednání mimo sféru vlivu této společnosti. Uvedl, že „objektivně neovladatelnou událostí“ může být pouze právní skutečnost nastalá v důsledku působení přírodních živlů či jednání třetích osob. Městský soud tak nepochybil, pokud se s touto úvahou ztotožnil a rozvinul ji. S ohledem na neurčitost tohoto pojmu také bylo namístě vyjít při jeho hodnocení z definice pojmu „vyšší moc“ v soukromém právu a mezinárodním a evropském právu.

[10] Kasační soud dodává, že podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 12. 2007, *Société Pipeline Méditerranée et Rhône (SPMR)*, C-314/06, „pojem vyšší moci obsahuje objektivní složku, která spočívá v neobvyklých událostech nezávislých na vůli hospodářského subjektu, a subjektivní složku, která spočívá v povinnosti dotčeného subjektu zabezpečit se proti následkům neobvyklé události tím, že učiní vhodná opatření, aniž by však podstoupil nepřiměřené oběti.“ Vyšší moc se tak neuplatní v situaci, kdy by se náležitě obezřetná osoba jednající s péčí řádného hospodáře mohla vyhnout následkům vyšší moci (srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. 7. 1984, *Ferriera Velsabbia v. Komise*, 209/83). Je tedy zřejmé, že pro uplatnění liberace s poukazem na „objektivně neovladatelnou událost“ musí nastat okolnosti, které společnost Vítkovice nebyla schopná předvídat či se proti jejím následkům zabezpečit. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo, neboť je na žadateli o dotaci, aby zhodnotil výhled hospodaření do budoucna a zvážil, zda bude schopen podmínky poskytnutí dotace dodržet po stanovenou dobu.

Kasační soud souhlasí s městským soudem, že nelze přenášet podnikatelské riziko na poskytovatele dotace. Úpadek společnosti Vítkovice totiž nastal v důsledku podnikatelských rozhodnutí, která společnost činila vědomě. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že také druhotná platební neschopnost, která může být způsobena například výběrem určitého obchodního partnera, spadá do podnikatelského rizika (srov. rozsudek ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 Afs 48/2015-45).

[11] Pokud jde o hodnocení proporcionality odvodu za porušení rozpočtové kázně, i v tomto ohledu je třeba souhlasit s hodnocením městského soudu. Není totiž pravdou, že by se správní orgány proporcionalitou odvodu nezabývaly. Naopak, správce daně uvedl, že prodejem byl zmařen účel dotace, a současně, že nový majitel předmětu dotace neprošel výběrovým řízením, předmět pořízený z dotace byl převeden na subjekt, jemuž nebyla dotace určena a není tak zřejmé, že by dotační podmínky splnil. Současně poukázal na skutečnost, že okamžikem zcizení pálicího stroje přestává mít poskytovatel dotace kontrolu nad předmětem podpory a nemůže vůči vlastníkovu uplatňovat práva plynoucí z rozhodnutí o dotaci. Tyto důvody přitom vedou k závěru, že odvod ve výši 100 % poskytnuté částky je na místě. Žalovaný se pak s tímto výkladem ztotožnil. Podle usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017-33 je třeba proporcionalitu odvodu za porušení rozpočtové kázně hodnotit za všech okolností. Rozšířený senát uvedl, že „[s]právce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“ Takové úvahy jsou však z rozhodnutí správce daně i žalovaného patrné. Je zřejmé, že správní orgány přihlédly jak ke skutečnosti, že zcizení bylo sjednáno jako závažné porušení již v rozhodnutí o dotaci, avšak také k tomu, že zcizením je účel dotace zmařen. Městský soud tak nepochybil, pokud v těchto úvahách spatřoval posouzení přiměřenosti. Podle Nejvyššího správního soudu právě skutečnost, že příjemce dotace ztratí kontrolu nad předmětem dotace odůvodňuje odvod ve 100% výši, neboť jak správně poukázal městský soud, poskytovatel dotace dále nemůže uplatňovat práva plynoucí z rozhodnutí o dotaci vůči jejímu příjemci. Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že úpadek společnosti Vítkovice sice nebyl jejím zamýšleným cílem na rozdíl od takového příjemce, který předmět dotace vědomě zcizí, avšak tato skutečnost není pro posouzení nyní projednávané věci rozhodná. Současně platí, že městský soud mohl závěry rozšířeného senátu promítnout do svého rozhodnutí, avšak absence výslovného odkazu na toto usnesení nezakládá nezákonnost napadeného rozsudku.

[12] Závěrem kasační soud poznamenává, že vnímá rozhodovací dilema, v němž se stěžovatel jako insolvenční správce ocitl, neboť postup v souladu s insolvenčním zákonem fakticky znamenal porušení dotačních podmínek. Rozhodující pro posouzení této věci je však právě skutečnost, že do úpadku se společnost Vítkovice dostala v důsledku vlastních podnikatelských kroků. Od toho nelze při posuzování porušení dotačních podmínek odhlížet.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[14] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle něj platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 24. června 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu