ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha 4,** se sídlem Antala Staška 2059/80b, Praha 4, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2015, č. j. 29 Af 40/2013 – 67,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2015, č. j. 29 Af 40/2013 – 67, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil k žalobě Městské části Praha 4 rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 14. 3. 2013, č. j. ÚOHS-R352/2012/VP-4587/2013/320/RJa, kterým byl zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2012, č. j. ÚOHS-S363/20012/VP-21939/2012/420/JVř., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Výrokem I. tohoto rozhodnutí bylo deklarováno, že se žalobkyně dopustila správního deliktu dle ust. § 8a odst. 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů (pozn.: Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku vychází stejně jako krajský soud ze znění zákona účinného do 31. 7. 2012, dále jen „zákon č. 215/2004 Sb.“).

Tento správní delikt měl spočívat v tom, že při zaznamenání údajů o celkem devíti podporách malého rozsahu nedodržela lhůtu dle ust. § 3a odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb. Výrokem II. bylo deklarováno, že se žalobkyně stejného správního deliktu nedopustila v případě podpory ID 1000113949. Dále jí byla uložena výrokem III. pokuta za spáchaný správní delikt ve výši 7.900 Kč a výrokem IV. povinnost k úhradě nákladů řízení paušální částkou 1.000 Kč.

Krajský soud dospěl k závěru, že správní rozhodnutí jsou stižena vadou, co se týče vymezení aplikovaného znění zákona č. 215/2004 Sb., nicméně bylo by nadměrným formalizmem, pokud by pouze na jejím základě bylo rozhodnutí zrušeno. Krajský soud vycházel z úpravy účinné v době spáchání správního deliktu. Z primární i sekundární unijní úpravy je zřejmé, že podpora *de minimis* nespadá pod definici veřejné podpory dle čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) jen proto, že vzhledem k jejímu relativně nízkému finančnímu stropu se má *a priori* za to, že nenaplňuje dva ze znaků smluvní definice veřejné podpory, tedy neměla by ovlivnit obchod a narušit hospodářskou soutěž mezi členskými státy. Ostatní znaky veřejné podpory (její poskytnutí z veřejných zdrojů a zvýhodnění určitých podniků či odvětví) musí naplňovat. Tento výklad je potvrzován i důvodovou zprávou k zákonu č. 236/2002 Sb. Správní orgány postupovaly nesprávně při posuzování porušení ust. § 3a odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb. Jedním ze znaků skutkové podstaty je okolnost, že byla poskytnuta podpora malého rozsahu, která by měla být zaznamenána do centrálního registru podpor malého rozsahu (dále jen „centrální registr“). Vznese-li poskytovatel odůvodněnou námitku mylného zápisu poskytnuté podpory, musí se jí žalovaný věcně zabývat. Samotný zápis podpory ještě neznamená, že se o podporu malého rozsahu skutečně jedná. Na konkrétní námitku žalobkyně žalovaný ani jeho předseda nereflektovali. Krajský soud proto žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu obsaženého v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že zákon č. 215/2004 Sb. v ust. § 2 písm. a) definuje veřejnou podporu a naprosto nezávisle na tom v ust. § 2 písm. b) podporu malého rozsahu. Veřejná podpora a podpora malého rozsahu jsou dva různé typy podpor, které jsou v zákoně definovány samostatně. Nelze tvrdit, že spadají do obecného souhrnu „veřejná podpora“. Z bodu 8 preambule nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis* (dále také „nařízení č. 1998/2006“) vyplývá, že podpora *de minimis* není veřejnou podporou dle čl. 107 SFEU. Oba instituty existují samostatně vedle sebe a oba jsou druhem podpory v obecném smyslu, kterou zákonodárce blíže nedefinuje. K obdobnému závěru směřuje i text nařízení č. 1998/2006, který při definic podpory *de minimis* používá jako nadřazený pojem podporu jako takovou a nikoliv veřejnou podporu. Body 2 a 8 preambule nařízení č. 1998/2006 stanovují, že se v případě zařazení podpory pod režim podpory malého rozsahu nepoužije čl. 87 Smlouvy o založení Evropského společenství. Neexistuje tedy důvod definiční znaky vyjmenované v čl. 107 SFEU pro definici podpory malého rozsahu použít. Podpora *de minimis* má vlastní definiční znaky uvedené v čl. 2 odst. 2 až 5 nařízení č. 1998/2006. Argumentace, že podpora malého rozsahu je definována dvěma znaky veřejné podpory, by byla platná pouze tehdy, pokud

by byla veřejná podpora nadřazeným pojmem. Stěžovatel se všemi definičními znaky skutkové podstaty správního deliktu zabýval a dospěl k názoru, že žalobkyně všechny znaky naplnila. Zákon dává zodpovědnost každému jednotlivému poskytovateli za poskytování podpory *de minimis*, s čímž souvisí i zápis podpory do centrálního registru. Je tedy povinností poskytovatele správně vyhodnotit nejen komu a v jaké výši jsou prostředky poskytnuty, ale také zda je tento příspěvek veřejnou podporou či podporou *de minimis* a zda je nutné toto poskytnutí do centrálního registru zapsat. Pokud žalobkyně vznesla námitku, že se zapsané údaje netýkají podpory *de minimis*, měla učinit opravu v centrálním registru. To se ovšem nestalo. Ani sama žalobkyně tedy konkrétní podporu za chybně zadanou neoznačila a v centrálním registru změnu neprovedla. Stěžovatel tedy neměl sebemenší důvod zápis rozporovat. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

V projednávané věci je spor především o výklad pojmu podpora malého rozsahu (neboli podpora *de minimis*). Konkrétně stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že se o podporu malého rozsahu nemůže jednat tehdy, není-li poskytována určitým podnikům ve smyslu čl. 107 SFEU.

Koncepce kontroly poskytování veřejných podpor má své kořeny v unijním právu, přičemž jejím smyslem je eliminace negativních dopadů veřejných podpor (v unijním právu označovaných jako státní podpory) na obchod mezi členskými státy a hospodářskou soutěž. Základní pravidlo obsažené v čl. 107 odst. 1 SFEU stanoví, že podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak. Na toto obecné ustanovení navazuje v dalších odstavcích konkretizace, které státní podpory jsou či mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem. Čl. 108 SFEU upravuje proceduru *ex ante* a *ex post* kontroly poskytování státních podpor. Podle čl. 109 SFEU Rada může na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat veškerá potřebná prováděcí nařízení k článkům 107 a 108, a zejména stanovit podmínky, za nichž se použije čl. 108 odst. 3, jakož i vymezovat druhy podpor, které jsou vyňaty z tohoto řízení.

Na základě uvedeného zmocnění bylo přijato nařízení č. 1998/2006, které se dle svého čl. 1 odst. 1 vztahuje na podporu poskytnutou podnikům ve všech odvětvích, až na taxativně uvedené výjimky. Za definici podpory *de minimis* lze považovat čl. 2 odst. 1, podle něhož splňují-li opatření podpory podmínky stanovené v odstavcích 2 až 5 tohoto článku, má se za to, že nesplňují všechna kritéria čl. 87 odst. 1 Smlouvy (nyní čl. 107 odst. 1 SFEU) a nepodléhají proto oznamovací povinnosti podle čl. 88 odst. 3 Smlouvy (nyní čl. 108 odst. 3 SFEU). Hlavním kritériem stanoveným ve zmíněných navazujících odstavcích

jsou stropy částek poskytnutých podniku či odvětví za určité období. Čl. 3 nařízení pak stanoví proceduru sledování poskytování podpor *de minimis*.

Tato unijní úprava byla českým zákonodárcem konkretizována zákonem č. 215/2004 Sb., což sám potvrzuje ve svém ust. § 1. Podle jeho ust. § 2 písm. b) se podporou malého rozsahu pro účely tohoto zákona rozumí podpora poskytnutá na základě přímo použitelných právních předpisů Evropské unie o podpoře *de minimis*. V ust. § 3a odst. 4 pak tento zákon stanoví, že poskytovatel je povinen do 5 pracovních dnů ode dne poskytnutí podpory zaznamenat do centrálního registru údaje o poskytnuté podpoře malého rozsahu a o jejím příjemci. Podle ust. § 8a odst. 2 písm. a) platí, že právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se jako poskytovatel dopustí správního deliktu tím, že nezaznamená do centrálního registru údaje podle § 3a odst. 4.

Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že povinnost dle ust. § 3a odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb. se vztahuje pouze na poskytovatele podpory malého rozsahu. Jestliže není poskytována podpora malého rozsahu, nýbrž plnění jiného charakteru, nesvědčí poskytovateli uvedená povinnost, a proto ani nemůže být pro její nesplnění sankcionován. Znakem skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 8a odst. 2 písm. a) zákona č. 215/2004 Sb. je porušení povinnosti podle ust. § 3a odst. 4 tohoto zákona. Není-li v konkrétním případě tato povinnost vůbec dána, nemůže být z povahy věci tento znak skutkové podstaty naplněn.

Naplnění uvedeného znaku skutkové podstaty je přitom objektivní skutečností, která musí být poskytovateli stěžovatelem v řízení o správním deliktu prokázána. Je to správní orgán, kdo má v řízení o správním deliktu povinnost zjistit skutkový stav věci a prokázat naplnění všech znaků skutkové podstaty správního deliktu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2015, č. j. 5 As 84/2013 - 27; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). V této souvislosti lze připomenout usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68 (č. 3014/2014 Sb. NSS), v němž rozšířený senát odmítl přenesení důkazního břemene na obviněného, byť by se jednalo jen o část dokazování.

Skutečnost, zda se v konkrétním případě jedná o podporu malého rozsahu (a poskytovateli tak svědčí povinnost dle ust. § 3a odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb.), se neodvíjí od zápisu v centrálním registru, ani od dřívějšího subjektivního hodnocení povahy poskytnutého zvýhodnění ze strany subjektu, který zápis provedl (zde žalobkyně). Rozhodující je objektivní naplnění definičních znaků pojmu podpora malého rozsahu. Ačkoliv tedy žalobkyně mohla pochybit tím, že do centrálního registru zanesla údaje (resp. posléze neprovedla jejich opravu) o zvýhodnění, které nebylo podporou malého rozsahu, takové pochybení nebylo předmětem správního řízení v nyní projednávané věci a zároveň nemohlo mít žádný vliv na posuzování odpovědnosti žalobkyně za správní delikt dle ust. § 8a odst. 2 písm. a) zákona č. 215/2004 Sb.

Je proto nutno odmítnout veškeré výtky stěžovatele směřující k tomu, že to byla žalobkyně, kdo dané záznamy do centrálního registru provedl a následně je neopravil. Případný nesprávný postup žalobkyně nezbavuje stěžovatele povinnosti prokázat naplnění všech znaků skutkové podstaty správního deliktu.

Zbývá vymezit, jaké jsou tedy definiční znaky podpory malého rozsahu. Žalobkyně totiž již ve správním řízení tvrdila, že v některých případech (které byly předmětem postihu ze strany stěžovatele) nešlo o podporu malého rozsahu z toho důvodu, že předmětné částky nebyly poskytnuty podnikatelům. Zatímco žalobkyně tvrdí, že tato skutečnost je definičním znakem podpory malého rozsahu, stěžovatel tvrdí opak.

Z ust. § 1 zákona č. 215/2004 Sb. je patrné, že podporou malého rozsahu je pro účely tohoto zákona myšlena podpora *de minimis* tak, jak je definována nařízením č. 1998/2006. Prakticky není sporu o tom, že podpora *de minimis* není podmnožinou veřejné podpory ve smyslu čl. 107 SFEU, neboť to čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1998/2006 výslovně uvádí. To ovšem zároveň neznamená, že se jedná o ve všech aspektech odlišný institut, který nemá s veřejnou podporou dle čl. 107 SFEU společný žádný z definičních znaků.

Ačkoliv stěžovatel tvrdí, že podpora malého rozsahu je autonomně definována v ust. § 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Sb., toto ustanovení žádné definiční znaky podpory malého rozsahu neobsahuje. Pouze odkazuje na nařízení č. 1998/2006, které ovšem ve svém čl. 2 odst. 1 definuje podporu malého rozsahu pouze částečně. Neuvádí totiž výslovně, co se rozumí oním pojmem „podpora“, zavádí pouze finanční stropy, kdy lze „podporu“ (přesněji nedefinovanou) označit přívlastkem „*de minimis*“. Je tedy patrné, že přívlastek „*de minimis*“ (resp. „malého rozsahu“) se odvíjí od hodnoty zvýhodnění. Samotný pojem „podpora“, který by mohl tento přívlastek nést, je ovšem nutno definovat podle podstaty a účelu tohoto institutu.

Nejvyšší správní soud se přitom shoduje s krajským soudem v závěru, že za podporu (malého rozsahu) lze považovat pouze zvýhodnění poskytované státem nebo ze státních prostředků určitým podnikům ve smyslu čl. 107 SFEU. Jde tedy o zvýhodnění, která by naplňovala definici státní podpory ve smyslu čl. 107 SFEU, překračovala-li by finanční stropy stanovené nařízením č. 1998/2006.

Tento závěr názorně dokládá krajským soudem zmiňovaný bod 8 odůvodnění nařízení č. 1998/2006, který výslovně uvádí: „*Ze zkušeností Komise lze odvodit, že podpora, která za období tří let nepřesáhne strop ve výši 200 000 EUR, neovlivní obchod mezi členskými státy nebo nenaruší hospodářskou soutěž, a nespadá proto pod čl. 87 odst. 1 Smlouvy. Co se týče podniků činných v odvětví silniční dopravy, měl by být stanoven strop ve výši 100 000 EUR.*“ Jinými slovy, jediným důvodem, proč podpory nepřesahující stanovené finanční stropy nelze považovat za státní podpory ve smyslu čl. 107 SFEU, je skutečnost, že takto nízké částky zpravidla neovlivňují obchod mezi členskými státy nebo nenarušují hospodářskou soutěž. Shodně přitom hovoří také důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 570/0, rok 2012, dostupná na www.psp.cz) k zákonu č. 236/2012 Sb., jímž byl novelizován zákon č. 215/2004 Sb. Podle ní podpora malého rozsahu „*de iure nepředstavuje veřejnou podporu, neboť vzhledem ke své omezené výši nenaplňuje definiční znaky veřejné podpory v části ovlivnění obchodu a narušení soutěže na vnitřním trhu EU.*“

Správnost uvedeného závěru potvrzuje i smysl právní regulace kontroly podpor *de minimis*, kterou rozhodně nelze považovat za samoúčelnou. Jak vyplývá z bodu 17 odůvodnění nařízení č. 1998/2006 (ale také např. z výše zmíněné důvodové zprávy

k zákonu č. 236/2012 Sb.), cílem registrování těchto podpor je zajištění dodržování stanoveného stropu. Jinými slovy je nutné kontrolovat, zda nedochází k obcházení pravidel stanovených v čl. 108 SFEU (a v navazující legislativě) tím, že by podpory byly nesprávně označovány jako podpory malého rozsahu. Evidování zvýhodnění, která nejsou poskytována státem nebo ze státních prostředků (ve smyslu čl. 107 SFEU), potažmo nejsou poskytována určitým podnikům nebo určitým odvětvím výroby (ve smyslu čl. 107 SFEU), by přitom k tomuto účelu nemohlo nijak přispět. Tato zvýhodnění by totiž nebyla státní podporou bez ohledu na to, v jaké výši by byla poskytována.

To, že podporou malého rozsahu dle ust. § 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Sb. může být pouze zvýhodnění poskytované podnikům, je přitom patrné také ze samotného textu nařízení č. 1998/2006, na které tento zákon navazuje. Nařízení na mnoha místech zmiňuje právě skutečnost, že předmětem jeho regulace jsou podpory poskytované podnikům. Zejména je nutno zdůraznit čl. 1 odst. 1, který vymezuje působnost nařízení v návětí takto: „*Toto nařízení se vztahuje na podporu poskytnutou podnikům ve všech odvětvích s výjimkou:* [...].“ O podniku se přitom hovoří i v klíčovém čl. 2 odst. 1, který fakticky definuje podporu *de minimis*, a dále v čl. 3, který upravuje sledování podpor *de minimis* (jehož nástrojem je také centrální registr).

Lze uzavřít, že definičním znakem podpory malého rozsahu ve smyslu ust. § 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Sb. je skutečnost, že je podpora poskytována podniku ve smyslu čl. 107 SFEU (k vymezení pojmu podnik viz např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-222/04 Cassa di Risparmio di Firenze a další, ECLI:EU:C:2006:8, odstavce 107 až 110, dostupný na www.curia.europa.eu). Tvrdila-li žalobkyně již ve správním řízení, že posuzovaná zvýhodnění neposkytovala podnikatelům (čímž zjevně měla na mysli právě kategorii označovanou v čl. 107 SFEU jako podnik), měl se stěžovatel podrobně zabývat tím, zda tomu tak bylo či nikoliv. Pokud by tak tomu totiž nebylo, nesvědčila by žalobkyni povinnost dle ust. § 3a odst. 4 zákona č. 215/2004 Sb., a nebyl by tudíž naplněn znak skutkové podstaty správního deliktu dle ust. § 8a odst. 2 písm. b) zákona č. 2004 Sb. spočívající v porušení této povinnosti. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru, že stěžovatel pochybil, pokud na základě této námitky blíže nezkoumal povahu subjektů, jimž žalobkyně poskytla předmětná zvýhodnění.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšné žalobkyni podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. ledna 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu