



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Energetika Návsí s. r. o.**, se sídlem Šemberova 66/9, Olomouc, zastoupena Mgr. Markem Gocmanem, advokátem se sídlem 28. října 219/438, Ostrava, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 26. 3. 2019, č. j. 65 Af 45/2017 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 20. 12. 2010, č. j. 335-10/3.1EED02-269/10/08200 včetně Dodatků 1-8 poskytlo Ministerstvo průmyslu a obchodu žalobkyni dotaci ve výši 33 000 000 Kč za účelem realizace projektu „Výstavba zařízení na výrobu tepla a elektrické energie z obnovitelných zdrojů - Český Těšín“ v rámci operačního programu Podnikání a inovace. Podle bodu 5 čl. IV, hlavy I Podmínek poskytnutí dotace (dále jen „Podmínky“) byla žalobkyně povinna písemně předem informovat poskytovatele dotace o změnách svého majetkoprávního či formálně-právního postavení. Žalobkyně neinformovala poskytovatele dotace o tom, že dne 23. 11. 2015 podala návrh na zahájení insolvenčního řízení. Dne 24. 11. 2015 bylo zahájeno insolvenční řízení. Poskytovatel dotace učinil podnět správci daně o tom, že žalobkyně nedodržela podmínky dotace. Platebním výměrem ze dne 19. 5. 2016 vyměřil správce daně žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 650 000 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 5. 2017 odvolání žalobkyně zamítl.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí o odvolání žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě - pobočce v Olomouci, který ji zamítl rozsudkem ze dne 26. 3. 2019, č. j. 65 Af 45/2017 - 48. Krajský soud se zabýval obsahem podmínky pro poskytnutí dotace uvedené v bodě 5 hlavy I. obecná část, článku IV. Poukázal na demonstrativní vymezení případů, kdy se podle Podmínek jedná o změnu majetkoprávního a formálně-právního postavení. Poskytovatel si byl vědom, že nemůže obsáhnout všechny v úvahu připadající změny stavu žalobkyně. Proto použil neurčitého právního pojmu s následným popisem konkrétních situací, které by bylo možné pod uvedený pojem podřadit. Demonstrativní výčet výslovně obsahoval případ, kdy je podán návrh na konkurz, vyrovnání či je konkurz prohlášen. Ke změně označení řízení jako takového došlo v souvislosti se změnou insolvenčního zákona. Žalobkyně si musela být vědoma, že se uvedená podmínka na ni vztahuje. Krajský soud se neztotožnil s názorem, že měl poskytovatel dotace povinnost reagovat na změny úpadkového práva a promítnout je do podmínek všech příjemců dotací. Takový postup by poskytovatele dotací neúměrně zatěžoval a nelze jej po poskytovateli požadovat. Žalobkyně na stanovené Podmínky dobrovolně přistoupila. Při úvaze, zda měl poskytovatel dotace sám zjišťovat nové skutečnosti z veřejných rejstříků, krajský soud zdůraznil, že fakt, že se skutečnosti týkající se insolvenčního řízení zveřejňují v insolvenčním rejstříku, nemění nic na tom, že se žalobkyně za účelem získání dotace zavázala o změnách svého postavení poskytovatele dotace informovat. Právě proto poskytovatel dotace zahrnul tuto povinnost do Podmínek, aby tyto informace nemusel sám dohledávat. Krajský soud rovněž uvážil, že poskytovatel nevymezil žádná případná porušení konkrétních podmínek, která nebudou zakládat porušení rozpočtové kázně. Vymezil pouze, která porušení bude považovat za méně závažné porušení rozpočtové kázně s výší odvodu až do 5% celkové částky a naopak popsal též porušení rozpočtové kázně, která budou postižena odvodem ve výši celkové částky dosud vyplacené dotace za každý jednotlivý případ. V Podmínkách tak různá porušení rozpočtové kázně od sebe odlišil, ale nevymezil žádné porušení podmínek, které by nezakládalo porušení rozpočtové kázně. K námitce o nedostatečném odůvodnění výše odvodu odkázal na odůvodnění platebního výměru s tím, že z něj bylo možné seznat, proč správce daně nestanovil odvod nižší než 5%. Připomněl rovněž, že odvod za porušení rozpočtové kázně nemá povahu sankce za správní delikt a nejde tedy o správní trestání.

III.

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka se domnívá, že podmínky předmětného ustanovení Podmínek neporušila a krajský soud nepřiměřeným způsobem interpretoval jejich splnění či nesplnění. Podmínky používají nejasné pojmy jako „majetkoprávní postavení“ či „formálně-právní postavení“, aniž by byla podstata těchto pojmů přesně definována, pouze se demonstrativně uvádí některé skutečnosti, které mají naplnění těchto pojmů představovat. Žádný z příkladných předpokladů na ni však nedopadá. Pokud se v nich hovoří o návrhu na konkurz, je třeba tento pojem vnímat v celém kontextu, tedy že má jít o návrh na konkurz, vyrovnání či jeho prohlášení podle zrušeného zákona č. 328/1991 Sb. o konkurzu a vyrovnání, neboť pouze v uvedeném zákoně se institut vyrovnání nacházel. Poskytovateli nic nebránilo, aby Podmínky aktualizoval či vysvětlil v souvislosti s přijetím nové právní úpravy úpadkového práva. Vzhledem k otevřenosti insolvenčního řízení a insolvenčního rejstříku je proto třeba předmětné ustanovení Podmínek považovat za obsoletní a nemůže být k němu přihlíženo.

pokračování

[5] Stěžovatelka zopakovala, že tzv. majetkoprávní či formálně-právní změny je nutno vykládat restriktivním způsobem s tím, že o takové změny se jedná pouze tehdy, pokud je nelze zjistit z veřejných seznamů a rejstříků. Účelem tohoto ustanovení má být informovanost poskytovatele v případech, kdy si potřebné informace není schopen opatřit sám. Jakýkoli jiný výklad by nutil příjemce poskytovat informace i v případech, kdy jsou tyto veřejně známy a které si může sám zjistit a dále je zpracovávat. Takový výklad by vedl k duplicitám v záznamech poskytovatele a příjemce by zbytečně zatěžoval. Považuje takový požadavek za přepjatý formalismus, o to více za situace, kdy poskytovatel disponuje prostředky výpočetní techniky. Pokud by chtěl být poskytovatel o zahájení insolvenčního řízení informován, nic mu nebránilo tuto povinnost v Podmínkách explicitně uvést. Nemohlo tak dojít k porušení rozpočtové kázně.

[6] Stěžovatelka uplatnila námitky proti formulaci hlavy I článku VIII bodu 2 podmínek, podle kterého porušení rozpočtové kázně spočívající v méně závažném nesplnění specifikovaných částí Podmínek bude postiženo odvodem ve výši až do 5% z celkové částky dotace. Tvrdí, že tato formulace je sama o sobě nesrozumitelná, což by jí nemělo jít k tíži. Spodní hranice při použití spojení „ve výši až do“ implikuje, že spodní hranice není stanovena a může tedy být i nulová.

[7] Stěžovatelka nesouhlasila s názorem, že bylo při stanovení výše sankce nutno vycházet z rozpočtových pravidel ve znění do 20. 12. 2010. Z čl. II zákona č. 25/2015 Sb. totiž plyne, že právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy ve znění ke dni 18. 2. 2015. Poukázala znovu na zásadu přiměřenosti, z níž je třeba vycházet při stanovení výše odvodu. Je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního případu. Za situace, kdy sám poskytovatel stanovil rozpětí pouze horní hranicí ve výši 5%, bylo nezbytné stanovit rozpětí pro ukládání sankce začínající na nulové hodnotě. K žádným faktickým škodám na veřejných financích nedošlo. I kdyby bylo porušení rozpočtové kázně zjištěno, měl být stanoven odvod v nulové výši. V celkovém kontextu by totiž při neudržení celkové doby udržitelnosti projektu vznikl pravděpodobně nárok na vrácení celé poskytnuté dotace, který by konzumoval nárok na vrácení její části za méně podstatné porušení rozpočtové kázně.

IV.

[8] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Plně se ztotožnil s názory krajského soudu. Motivace poskytovatele dotace k úpravě předmětného ustanovení Podmínek byla zcela zřejmá. Pokud by příjemce např. vstoupil do likvidace, poskytovatel by problematicky objasňoval vůči Evropské unii poskytnutí prostředků právě takovému příjemci. Poskytovatel je při rozdělování prostředků ze strukturálních fondů limitován právě pravidly stanovenými Evropskou unií. Předmětné pravidlo formulované v podmínkách považuje žalovaný za zcela bezrozporné. Bylo zcela zřejmé, jaké změny požadoval poskytovatel po příjemci sdělit, bez ohledu na to, že všechny tam uvedené skutečnosti je (a bylo i v době platnosti zákona o konkurzu a vyrovnání) možno (avšak ex post, nikoli předem, jak je vyžadováno) vyhledat na internetu.

[9] Při úvaze o výši odvodu musel poskytovatel vyhodnotit závažnost porušení rozpočtové kázně a výši odvodu řádně odůvodnit. Odvod v maximální výši stanovil s ohledem na okolnosti případu. Jediným případem, kdy by nebylo nutno odvod uložit, by byla situace, kdy by sám poskytovatel v předmětném pochybení nespatoval porušení rozpočtové kázně. Pokud by poskytovatel nechtěl, aby byl odvod uložen, nestanovil by v Podmínkách procentní rozpětí a rovněž by neuvedl, že takovou situaci považuje za porušení podmínek dotace.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Není sporu o tom, že stěžovatelka dne 23. 11. 2015 podala jako dlužník návrh na zahájení insolvenčního řízení spolu s návrhem na řešení úpadku ve formě konkurzu. Tomu koresponduje vyhláška Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 11. 2015, č. j. KSOS 14 INS 29170/2015, kterou bylo oznámeno, že bylo k insolvenčnímu návrhu stěžovatelky zahájeno insolvenční řízení. Tato vyhláška byla uveřejněna v insolvenčním rejstříku dne 24. 11. 2015 v 8:04 hod. a tímto okamžikem nastaly účinky spojené se zahájením insolvenčního řízení. Rovněž není sporu, že stěžovatelka poskytovatele dotace o této skutečnosti neinformovala.

[13] Z rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 20. 12. 2010, č. j. 335-10/3.1EED02-269/10/08200 plyne (viz část rozhodnutí obsahující poučení příjemce dotace), že jeho nedílnou součástí jsou Podmínky, které se pro příjemce stávají závaznými ode dne vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace (hlava I, čl. I, bod 2). Za neoprávněné použití prostředků dotace se ve smyslu § 3 odst. 1 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, považuje též nesplnění těchto Podmínek, tj. neplnění povinností příjemce dotace včetně informační povinnosti (hlava I, čl. VII, bod 2).

[14] Bod 5, čl. IV, hlava I Podmínek, o jehož výklad v souzené věci jde, zní: *Příjemce dotace je povinen písemně předem informovat poskytovatele o změnách svého majetkoprávního či formálně-právního postavení, jako je např. přeměna společnosti dle zvláštního zákona (spojení či rozdělení společnosti, změna právní formy), snížení základního kapitálu, zrušení a vstup do likvidace, návrh na konkurz, vyrovnání či jeho prohlášení, že nebylo insolvenčním soudem rozhodnuto o úpadku, výkonu rozhodnutí apod. Není-li možno podat informaci předem, je příjemce dotace povinen poskytovatele informovat dodatečně bez zbytečného odkladu; nejpозději však do patnácti (15) dnů od doby, kdy nastala rozhodná skutečnost. Tuto povinnost má příjemce dotace do uplynutí doby pro zakládání monitorovacích údajů. Tyto změny nesmí porušovat jiné body podmínek, jako např. v článku II. bod 4. V případě pochybností o těchto změnách následně rozhoduje poskytovatel podpory.* (zvýraznění přidáno).

[15] Podle bodu 2, čl. VIII, hlava I Podmínek bude porušení rozpočtové kázně spočívající v méně závažném porušení čl. II odst. 2 písm. b), odst. 5 a čl. IV. odst. 5 Podmínek postiženo odvodem ve výši až do 5% z celkové částky dotace uvedené v rozhodnutí za každý jednotlivý případ.

[16] Nejvyšší správní soud nemá, ve shodě s právním názorem krajského soudu, pochybnosti o správném výkladu bodu 5, čl. IV, hlavy I Podmínek. Jakkoli stěžovatelka označuje pojmy „majetkoprávní postavení“ a „formálně-právního postavení“ jako nejasné, ve skutečnosti jde o neurčité právní pojmy, jejichž obsah je třeba v každém konkrétním případě naplnit. V souzené věci však závěru o existenci informační povinnosti stěžovatelky v souvislosti s návrhem na zahájení insolvenčního řízení podstatně napomáhá demonstrativní výčet případů, které samy Podmínky považují za změnu majetkoprávního postavení, resp. formálně-právního postavení.

[17] Nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že požadavek informovat o návrhu na konkurz je třeba vyložit „v celém kontextu“ jako návrh na konkurz, vyrovnání či jeho prohlášení podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona jestliže

pokračování

je dlužník v úpadku, lze u konkursního soudu zahájit za podmínek stanovených tímto zákonem konkursní řízení (dále jen "konkurs") nebo vyrovnací řízení (dále jen "vyrovnání"). Prohlášení konkurzu (§ 4 a násl.) a vyrovnací řízení (§ 46 a násl.) byly různými způsoby řešení úpadku dlužníka. Ani za účinnosti zákona o konkurzu a vyrovnání proto nebylo lze považovat spojení „návrh na konkurs, vyrovnání“ za jakousi jednotnou kategorii, která by v souvislosti s nabytím účinnosti insolvenčního zákona ztratila jakýkoli obsah jen proto, že nová úprava úpadkového práva již nepočítá s institutem vyrovnání. Ani stěžovatelka netvrdí, že by nebylo lze za účinnosti insolvenčního zákona zahájit insolvenční řízení s návrhem na prohlášení konkurzu. Sama ostatně takový návrh podala a krajský soud insolvenční řízení zahájil. Jestliže tedy Podmínky stanoví povinnost příjemce informovat poskytovatele dotace o návrhu na konkurs, neshledal Nejvyšší správní soud žádného důvodu, pro který by tato povinnost neměla stěžovatelku stíhat. V podmínkách projednávané věci rovněž neshledal potřebu jakéhokoli zpřesnění Podmínek v souvislosti s přijetím insolvenčního zákona, které by bylo nezbytné k zachování určitosti povinnosti, která byla stěžovatelce Podmínkami uložena.

[18] Zcela srozumitelným shledal Nejvyšší správní soud ustanovení bodu 2 čl. VIII, hlavy I, které ukládá při méně závažném porušení (mimo jiné) předmětného ustanovení Podmínek sankci odvodu až do výše 5% z celkové částky dotace. Nešlo o „méně závažné nesplnění“ jak stěžovatelka uvádí a považuje za nesrozumitelné, ale o méně závažné porušení ustanovení. Právě proto, že správce daně s odkazem na uvedené ustanovení uložil odvod ve výši 5 %, je bezpečně zřejmé, že porušení stěžovatelky považoval za méně závažné. O žádnou nesrozumitelnost tedy nejde.

[19] Stěžovatelka z užití spojení „ve výši až do“ při stanovení zákonné sazby výše odvodu dovozuje, že spodní hranicí sazby je odvod v nulové výši. Domnívá se, že jí měl být uložen odvod ve výši nula, protože ani případným porušením podmínek nedošlo k žádným faktickým škodám na veřejných financích. Ani této námitce nelze přisvědčit. Podmínky nestanoví v souvislosti s informační povinností, resp. jejím případným porušením předpoklad vzniku škody následkem jejího nesplnění. Správce daně již v platebním výměru vysvětlil, proč přistoupil k uložení odvodu právě ve výši 5% vyplacené částky. Vycházel ze skutečností uvedených samotnou stěžovatelkou v návrhu na zahájení insolvenčního řízení souvisejících s okolnostmi, za nichž nebyly splněny závazné ukazatele výroby a dodávky tepla (uzavření provozu pily jako odběratele tepla, dodavatele vod a napojení dalších odběratelů atd.). S konkrétními důvody pro stanovení pětiprocentní sazby však stěžovatelka nepolemizuje, namísto toho spekuluje o pravděpodobném nároku poskytovatele na vrácení celé dotace v souvislosti s nedodržením celkové doby udržitelnosti projektu a dovozuje jakousi konzumpci méně závažného porušení rozpočtové kázně tímto předpokládaným vrácením celé dotace. Nejenže kasační stížnost (a ani předchozí argumentace stěžovatelky) neobsahuje v této části žádná konkrétní, která by bylo lze posoudit, skutečností zůstává, že poskytovatel shledal v nesplnění informační povinnosti méně závažné porušení rozpočtové kázně a o výši odvodu rozhodl v Podmínkami předpokládaném rozsahu.

[20] Žádnou oporu v rozpočtových pravidlech, rozhodnutí o poskytnutí dotace ani v Podmínkách nemá názor, který váže informační povinnosti příjemce dotace na skutečnost, zda je sdělovaná informace veřejně přístupná z informačních zdrojů. Především je třeba zdůraznit, že Podmínky stanoví příjemci tuto povinnost jako prospektivní - orientovanou do budoucna. Je třeba ji splnit ještě předtím, než skutečnosti, o nichž má povinnost informovat, nastanou („povinen písemně předem informovat“). Možnost následné informace je formulována jako výjimka z obecného pravidla. Již proto nemůže obstát i jinak ničím nepodložený předpoklad filtrující informační povinnosti příjemce podle předmětu poskytované informace v návaznosti na jejich veřejnou dostupnost. Ta totiž v okamžiku vzniku informační povinnosti ani nemůže být

dána. Skutečností naopak zůstává, že se stěžovatelka k poskytování i tohoto druhu informací v souvislosti s přijetím dotace zavázala a že tuto povinnost vůči poskytovateli nesplnila.

[21] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 26. listopadu 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu