



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **VHC - holding, a. s.**, se sídlem Senec 465, Zruč - Senec, zastoupena JUDr. Zdeňkem Hrabou, advokátem advokátní kancelář HRABA & CONSORTES, v. o. s., se sídlem Kamlerova 795, Říčany, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Plzni**, se sídlem Hálkova 14, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 6. 2009, č. j. 30 Ca 7/2009 – 55,

**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 :**

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně - společnost VHC - holding, a. s. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 6. 2009, č. j. 30 Ca 7/2009 - 55, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 26. 6. 2009, č. j. 30 Ca 7/2009 - 55, zamítl jako nedůvodné žaloby společnosti VHC - holding, a. s. (dále též „žalobkyně“) jednak proti rozhodnutí žalovaného Finančního ředitelství v Plzni (dále také „finanční ředitelství“) ze dne 18. 11. 2008, č. j. 10291/08-1700-401944, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Finančního úřadu Plzeň - sever (dále též „správce daně“) ze dne 5. 5. 2008, č. j. 41966/08/145980/1222, na odvod za porušení rozpočtové kázně v částce 730 803 Kč, a jednak proti rozhodnutí žalovaného Finančního ředitelství v Plzni ze dne 18. 11. 2008, č. j. 10453/08-1700-401944, kterým bylo k odvolání žalobkyně změněno rozhodnutí Finančního úřadu Plzeň - sever daně ze dne 5. 5. 2008, č. j. 41967/08/145980/1222, tak, že výše žalobkyni uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně činí namísto částky 603 818 Kč částku 603 815 Kč. Krajský soud při svém rozhodování především vyšel z toho, že ke stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně nedošlo po marném uplynutí prekluzivních lhůt k jejich vyměření. Je tomu tak proto, že pro lhůty k vyměření uvedených odvodů bylo rozhodné znění ustanovení § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“), podle něhož

bylo možno odvod vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Citované ustanovení rozpočtových pravidel je totiž speciálním ustanovením vůči § 47 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), který se tak použije toliko subsidiárně. Jelikož vyrovnávací příspěvky (dále také „vyrovnávací příspěvek nebo dotace“) byly poskytnuty žalobkyni v letech 2001 a 2002, je mimo jakoukoliv pochybnost, že by k vyměření odvodu žalobami napadenými rozhodnutími došlo až po marném uplynutí prekluzivní lhůty k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Neopodstatněné je rovněž tvrzení žalobkyně, že rozhodným kritériem podle ustanovení § 10 odst. 4 vládního nařízení č. 505/2000 Sb. (dále jen „nařízení vlády“) nebyla výměra pozemků. Je jím totiž intenzita chovu, která je vyjádřena jako poměr počtu hospodářských zvířat (přepočtených na velké dobytčí jednotky) a výměry zemědělských pozemků. Intenzita chovu je pak veličina, která se udává v jednotce VDJ/ha. Je proto zjevné, že výměra pozemků tvoří kritérium intenzity chovu a je jeho součástí. Toto kritérium však žalobkyně nedodržela. Nebylo možno přisvědčit ani dalšímu tvrzení žalobkyně, že užívání rozhodných pozemků po celý kalendářní rok, na nějž je dotace poskytována, není kritériem pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku. Je tomu tak proto, že z napadených rozhodnutí, jakož i ze samotné zprávy o kontrole dostatečně vyplývá, že žalobkyni byl odvod uložen nejen za porušení ustanovení § 10 odst. 4 nařízení vlády, ale také pro porušení ustanovení § 2 tohoto nařízení. V tomto ustanovení je pak uvedeno, že se dotace, případně vyrovnávací příspěvek, poskytne při plnění stanovených kritérií po dobu celého kalendářního roku, ve kterém mají být poskytnuty. Obstojí proto závěr správních orgánů, že žalobkyně nesplnila kritérium intenzity chovu a použila vyrovnávací příspěvek v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 2 a § 10 odst. 4 vládního nařízení i správními rozhodnutími. Tím porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 a násl. rozpočtových pravidel, a proto jí byly po právu stanoveny odvody za porušení rozpočtové kázně.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně - společnost VHC - holding, a. s., jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka především namítla, že krajský soud nesprávně posoudil - s poukazem na ustanovení § 44 odst. 3 rozpočtových pravidel - otázku prekluze práva vyměřit jí odvody za porušení rozpočtové kázně v roce 2001 a 2002. V tomto směru blíže odkázala na své podání ze dne 27. 5. 2009, z něhož vyplývá, že svou námitku o prekluzi odůvodňovala poukazem na ustanovení § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, v platném znění (dále též „zákon o intervenčním fondu“). Z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že řízení o vrácení dotace mohl fond zahájit nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalostí podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství. Jelikož však fond žádné řízení o odnětí dotace nezahájil, je přesvědčena o tom, že její námitka o uplynutí prekluzivní lhůty je opodstatněná. Ve vztahu ke krajským soudem poukazované aplikaci ustanovení § 44 odst. 3 rozpočtových pravidel má za to, že toto ustanovení bylo možno použít toliko za předpokladu, pokud by v zákonné lhůtě bylo fondem zahájeno řízení o odnětí dotace – ve smyslu ustanovení § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu. Tak tomu ale v předmětné věci nebylo, a proto nemohlo být postupováno podle ustanovení § 44 odst. 3 poslední věty rozpočtových pravidel, ve znění do 31. 12. 2002, resp. absence řízení podle ustanovení § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu představuje překážku v aplikaci rozpočtových pravidel. Odůvodnění rozsudku krajského soudu nevyvrací ani její názor uvedený jak ve správní žalobě ze dne 19. 1. 2009, tak i v replice ze dne 27. 5. 2009 spočívající v tom, že kritériem podle ustanovení § 10 a § 13 nařízení vlády, není „výměra pozemků“ ani „užívání těchto pozemků po celý kalendářní rok“ – tj. od jeho počátku až do jeho konce. V tomto směru lze poukázat na dikci ustanovení § 2 odst. 2 vládního nařízení, ale i na to, že tyto kritéria jsou výslovně zakotvena toliko v ustanoveních § 10 a § 13 citovaného nařízení vlády. Jelikož výměra pozemků a jejich užívání po celý kalendářní rok nikdy nebyly podmínkami (kritériem) pro poskytnutí dotace, resp. vyrovnávacího příspěvku, je podaný výklad výkladem extenzivním,

kteřý je nepřipustný. Stěžovatelka proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Finanční ředitelství v Plzni se k podané kasační stížnosti nevyjádřilo, ač s ní bylo řádně obeznámeno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že i v řízení o kasační stížnosti se jako kasační soud řídí přísnou dispoziční zásadou. Je provedením této dispoziční zásady, jestliže ustanovení § 106 odst. 1 s. ř. s. ukládá stěžovateli povinnost označit rozsah napadení soudního rozhodnutí a uvést, z jakých důvodů (skutkových a právních) toto soudní rozhodnutí napadá a považuje výroky tohoto rozhodnutí za nezákonné a že kasační soud je pak vázán rozsahem kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.). Činnost kasačního soudu je ohraničena rámcem takto vymezeným (rozsah napadení soudního rozhodnutí a skutkové a právní důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí) a tento soud se musí omezit na zkoumání napadeného rozhodnutí jen v tomto směru, nejde-li ovšem o vadu, k níž musí hledět z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.). I při nejmírnějších požadavcích proto musí být z kasační stížnosti poznatelné, v kterých částech a po jakých stránkách má kasační soud napadené soudní rozhodnutí zkoumat, přičemž kasační soud není povinen, ale ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti soudního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud při posuzování námitek kasační stížnosti vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i *povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)), v němž tento soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, také konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

Uvedená ustálená judikatura Ústavního soudu měla – ve vztahu k odůvodnění správních rozhodnutí, pro něž platí zásadně stejné principy – svého předchůdce v judikatuře Vrchního soudu v Praze (např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, sp. zn. 6 A 48/92, uveřejněné v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 27/1994) a našla svůj odraz i v judikatuře Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005

Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Této judikatuře je společné, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na niž je postaven základ jeho žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“. Nejvyšší správní soud též vyslovil v rozsudku ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, který byl uveřejněn pod č. 787/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „*opomene-li krajský (městský) soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek, je jeho rozhodnutí, jímž žalobu zamítl, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.)*“. V souvislosti s nepřezkoumatelností rozsudku správního soudu nelze pominout ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl uveřejněn pod č. 134/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž kasační soud vyslovil, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na důležitých nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. V rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 Afs 53/2007 - 34 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) pak vyslovil Nejvyšší správní soud právní názor, že „*Je povinností soudu stranám sporu ozřejmit, jakými úsudky byl veden a k jakým závěrům dospěl*“.

Jelikož stěžovatelka v kasační stížnosti namítla jednak nesprávné právní posouzení věci i nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu. Je tomu tak proto, že pokud by tato námitka byla důvodná, mohla mít vliv i na posouzení věci samé.

Stěžovatelka implicitně dovozovala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku od okolnosti, že krajský soud údajně nevyvrátil její námitku o prekluzi práva vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně s poukazem na dikci ustanovení § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu, jakož i námitku že „*výměra pozemků*“ ani „*užívání těchto pozemků po celý kalendářní rok*“ nejsou kritérii podle citovaného nařízení vlády.

Nejvyšší správní soud proto zcela obecně konstatuje, že má-li být rozhodnutí správního soudu přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný a jak uvážil po právní stránce o podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování pro věc rozhodných skutečností. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí je pak krajský soud vázán dispoziční zásadou, nestanoví-li zákon jinak (srov. ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).

Z napadeného rozsudku krajského soudu je dostatečně zřejmé, jaké skutkové okolnosti vzal správní soud v potaz při posuzování otázky prekluze práva stanovit stěžovatelce odvod za porušení rozpočtové kázně, i jak tuto otázku následně uvážil po právní stránce. Tyto úvahy našly dostatečný prostor i v odůvodnění napadeného rozsudku (str. 5). Zde krajský soud rozvedl, že pro posouzení vytykaného zániku práva je rozhodná dikce ustanovení § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel a předestřel úvahu, proč má za to, že desetiletá lhůta nemohla doposud marně uplynout. Lze konstatovat, že správní soud výslovně nereagoval na argumentaci stěžovatelky o správnosti aplikace § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu, obsaženou v její replice (čl. 47). Tuto okolnost však za situace, kdy námitka prekluze nebyla uplatněna ve formě žalobního bodu, nelze považovat za natolik zásadní vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů, nebo která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. výše uvedená rozhodnutí kasačního a Ústavního soudu). Obdobně z napadeného rozsudku krajského soudu

dostatečně vyplývá (str. 5, 6), z jakých důvodů správní soud považuje „výměru pozemků“ a plnění ostatních kritérií „po dobu celého kalendářního roku“ za podmínku (kritérium) pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku podle již citovaného vládního nařízení.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že napadený rozsudek krajského soudu dostojí uvedeným požadavkům kladeným na rozhodnutí správního soudu.

Krajský soud posoudil v souladu se zákonem otázku prekluze práva stanovit stěžovatelce odvod za porušení rozpočtové kázně.

Podle obsahu správního spisu byl stěžovatelce v roce 2001 rozhodnutím Ministerstva zemědělství, Zemědělskou agenturou v Domažlicích (dále jen „ministerstvo“) ze dne 28. 5. 2001, č. j. 132/2001-2120, ve znění jeho doplňků ze dnů 28. 5. 2001 a 27. 11. 2001 a rozhodnutím téhož ministerstva ze dne 21. 5. 2002, č. j. 104/2002-2120, ve znění jeho doplňků ze dnů 21. 5. 2002, 16. 10. 2002 a 2. 12. 2002 (dále jen „správní rozhodnutí“) poskytnut podle ustanovení § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel a v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 nařízení vlády vyrovnávací příspěvek na pomoc při obhospodařování travních porostů v méně příznivých oblastech ve výši 730 803 Kč (rok 2001) a ve výši 603 815 Kč (rok 2002). Na základě podnětu ministerstva ze dne 3. 5. 2007, který byl dále finančním ředitelstvím postoupen správci daně, byla u stěžovatelky zahájena kontrola skutečností rozhodných pro zjištění, zda z její strany při poskytnutí vyrovnávacího příspěvku v roce 2001 a 2002 nedošlo k porušení rozpočtové kázně, resp. neoprávněnému použití peněžních prostředků státního rozpočtu, jež by mohlo mít za následek stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Po provedené kontrole správní orgány došly k závěru, že ze strany stěžovatelky skutečně došlo k porušení rozpočtové kázně, a proto jí byl pravomocně žalobou napadenými rozhodnutími finančního ředitelství stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně v částce 730 803 Kč (rok 2001) a v částce 603 815 Kč (rok 2002).

Stěžovatelka se mylí v tom, pokud s poukazem na dikci ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu dovozuje, že krajský soud nesprávně posoudil otázku prekluze práva žalovaného, resp. správce daně, ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Je tomu tak proto, že poukazované ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu, nelze v předmětné věci vůbec aplikovat.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel může být řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci zahájeno, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ke zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé.

Podle ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu platí, že jestliže příjemce dotace nesplnil některou z podmínek, na které je poskytnutí dotace vázáno, je povinen Fondu poskytnutou dotaci vrátit a zároveň zaplatit Fondu penále ve výši 1 ‰ denně z částky poskytnuté dotace, nejvýše však do výše této částky. Při vrácení dotace a placení penále Fond postupuje podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství, upravujícího prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém.

Podle ustanovení § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu vrácení dotace a penále uloží Fond rozhodnutím, vymáhá je a činí ostatní opatření představující jejich správu. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství.

Podle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.

Podle ustanovení § 44a odst. 8 věty první rozpočtových pravidel správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají územní finanční orgány podle daňového řádu.

Podle ustanovení § 44a odst. 8 poslední věty rozpočtových pravidel lze odvod a penále vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.

Především je nutno zdůraznit, že správní orgány při vydání žalobami napadených správních rozhodnutí nepostupovaly podle ustanovení § 15 rozpočtových pravidel ani podle ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu, ale vedly řízení o porušení rozpočtové kázně podle ustanovení § 44 a násl. rozpočtových pravidel. Pro právní posouzení vznesené námitky prekluze je zásadní od sebe odlišit vzájemně se vylučující procesní postupy označované jako „vrácení dotace a penále“ podle zákona o intervenčním fondu (§ 11a odst. 1 - 3), vycházející z Nařízení Komise (ES) č. 796/2004 a „odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci“ podle ustanovení § 15 rozpočtových pravidel. Od těchto procesních postupů poskytovatele dotace (příspěvku) - správního orgánu je pak nutno rozlišit zcela samostatné a kvalitativně odlišné oprávnění (kompetenci) a procesní postup územních finančních orgánů (správce daně, finančního ředitelství) ke kontrole rozpočtové kázně podle ustanovení § 44 a násl. rozpočtových pravidel. Řízení ve věci stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně se vyznačuje nejen tím, že je vedeno odlišným subjektem od poskytovatele dotace, ale je nezávislé na řízeních vedených jednotlivými poskytovateli dotace (srov. § 11a odst. 6 zákona o intervenčním fondu a § 44a rozpočtových pravidel).

Z dikce ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu uvozeného rubrikou „Vrácení dotace a penále“ (konkrétně odstavce prvního a druhého), na které stěžovatelka poukazuje, jednoznačně vyplývá, že citované ustanovení zákona o intervenčním fondu upravuje toliko postup „vrácení dotace“ poskytnuté výlučně Intervenčním fondem. Toto speciální ustanovení zakotvuje pravidlo, že pokud jde o dotace poskytnuté z Intervenčního fondu, je pouze v dispozici tohoto fondu vyžadovat vrácení této dotace, popř. penále zpět do Intervenčního fondu. Je tomu tak zcela nepochybně s ohledem na charakter dotací poskytovaných tímto fondem (srov. § 1 citovaného zákona). Dikce § 11a odst. 5 téhož zákona, o čemž není sporu, pak v tomto směru vylučuje aplikaci obecného ustanovení § 15 rozpočtových pravidel, podle kterých by jinak bylo možno zahájit řízení o „odnětí dotace“. Pokud proto byl stěžovatelce poskytnut vyrovnávací příspěvek (dotace) nikoliv z Intervenčního fondu, ale přímo ze státního rozpočtu - kapitoly Ministerstva zemědělství, nelze na věc aplikovat ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu.

Je třeba přisvědčit stěžovatelce, že ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu stanoví lhůtu (prekluzivní), jejíž zmeškání má za následek zánik práva. Zásadně se však mýlí, pokud dovozuje, že se tato lhůta vztahuje ke kompetenci finančních orgánů stanovit stěžovatelce povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně podle ustanovení § 44 a násl. rozpočtových pravidel. Již jen z pouhé dikce ustanovení § 11a odst. 3 citovaného zákona je mimo jakoukoliv pochybnost, že v něm obsažená lhůta může mít za následek toliko zánik práva Intervenčního fondu zahájit řízení o „vrácení dotace a penále“. Tento závěr má i zcela logické opodstatnění, když v řízení podle § 11a odst. 1 - 3 zákona o intervenčním fondu vystupuje v pozici kompetentního orgánu Intervenční fond oproti správci daně, resp. žalovanému, který vůči tomuto fondu nadto postupuje podle zcela odlišného procesního předpisu, t.j. podle zákona o správě daní a poplatků (srov. § 44a odst. 8 větu první rozpočtových pravidel a § 11a odst. 1 věta druhá zákona o intervenčním fondu). Dovozenému závěru stěžovatelky v neposlední řadě nesvědčí ani bezprostředně navazující ustanovení § 11a odst. 6 téhož zákona, podle kterého

se nepoužijí odstavce 1 až 5 téhož ustanovení v případě neoprávněného použití nebo zadržení peněžních prostředků z dotací, které jsou úplně nebo částečně kryty prostředky obdrženými z národního fondu. Správu odvodu za porušení rozpočtové kázně pak podle rozpočtových pravidel vykonávají územní finanční orgány. Nelze proto dojít k jinému závěru než takovému, že ustanovení § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu nepředstavuje v předmětné věci překážku pro aplikaci § 44a odst. 8 (dříve § 44 odst. 3) rozpočtových pravidel.

Pokud za tohoto stavu krajský soud při svém rozhodování - v otázce zániku práva finančních orgánů stanovit stěžovatelce odvod za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s jí přiznanými vyrovnávacími příspěvky v roce 2001 a 2002 – aplikoval ustanovení § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel, a nikoliv ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu, postupoval v souladu se zákonem. Jelikož pak ze strany stěžovatelky mělo dojít k porušení rozpočtové kázně v souvislosti s přiznanými vyrovnávacími prostředky za rok 2001 a 2002, nemůže být sporu o tom, že zákonná 10letá prekluzivní lhůta ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně nemohla v předmětné věci doposud uplynout. Obstojí proto právní závěr krajského soudu, že k vytykanému zániku práva finančních orgánů na stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ke dni vydání žalobami napadených rozhodnutí doposud nedošlo.

Nejvyšší správní soud nemohl ponechat beze povšimnutí irelevantní argumentaci stěžovatelky, podle které je předpokladem aplikace ustanovení § 44 odst. 3 rozpočtových pravidel ve znění platném k 31. 12. 2002 (ve skutečnosti krajským soudem nebylo aplikováno) existence řízení podle ustanovení § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů (tedy ve znění účinném ke dni podání kasační stížnosti) a následná úvaha, že pokud tomu tak nebylo, je právo správce daně stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně prekludováno. Je tomu tak jednak proto, že díky ustanovení § 44 odst. 3 rozpočtových pravidel, účinných nejen ke dni 31. 12. 2002, žádnou takovou podmínku neobsahovalo, ale především pak proto, že od 1. 3. 2008 již toto ustanovení vůbec neupravovalo postup uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Stěžovatelka zde evidentně ponechala zcela stranou své pozornosti okolnost, že při přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí vycházejí správní soudy apriori z právního stavu, který zde byl při vydání napadeného rozhodnutí, přičemž po hmotně-právní stránce je rozhodné období, kdy byly příspěvky stěžovatelce poskytnuty.

Neopodstatněná je i výtky stěžovatelky vůči krajskému soudu, který dovodil, že „užívání pozemků po celý kalendářní rok“ je podle citovaného nařízení vlády kritériem pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku.

Podle ustanovení § 2 odst. 1 nařízení vlády ministerstvo nebo, jde-li o podniky v působnosti Ministerstva obrany, Ministerstvo obrany poskytne dotaci, případně vyrovnávací příspěvek na žádost osoby uvedené v § 1 (dále jen "žadatel"), pokud žadatel splňuje kritéria stanovená tímto nařízením.

Podle ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády dotace, případně vyrovnávací příspěvek se poskytne při plnění stanovených kritérií po dobu celého kalendářního roku, ve kterém mají být poskytnuty.

Podle citovaných právních předpisů je tedy poskytnutí vyrovnávacího příspěvku vázáno na splnění předem definovaných kritérií, jejichž naplnění je ze strany žadatele o vyrovnávací příspěvek (stěžovatelky) deklarováno v příslušné žádosti. Poskytnutí těchto příspěvků pak bylo výslovně podle citovaných správních rozhodnutí vázáno mimo jiné na povinnost stěžovatelky seznámit se s nařízením vlády a dodržovat podmínky zde uvedené pro vyrovnávací příspěvek.

Otázkou kritérií pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku podle nařízení vlády se Nejvyšší správní soud zabýval již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 27. 9. 2006,

č. j. 5 Afs 130/2005 - 56, který je dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž judikoval, že hovoří-li ustanovení § 1 a § 2 nařízení vlády o celoročním hospodaření, nelze souhlasit se závěrem, že se nejedná o kritérium podle tohoto nařízení. Jednoznačně pak vyslovil právní názor, že: „Lze souhlasit s tím, že kritéria zná nařízení vlády v ustanovení § 10 a § 13, kde je výslovně uvádí, nicméně ze znění ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády je naprosto nepochybné, že tato kritéria musí být splněna po dobu celého roku“.

Nejvyšší správní soud rozhodující v této věci, s ohledem na dikci rozhodného ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády a citovaný dřívější judikatorní závěr, neshledává důvodu, pro který by se měl odchýlit od svého již dříve vysloveného právního názoru (přestože není termín „kalendářní rok“ explicitně zařazen mezi kritéria obsaženými v § 10 nařízení vlády, jedná se o kritérium – podmínku, na jejíž splnění je vázáno poskytnutí vyrovnacího příspěvku /dotace/). I pro nařízení vlády totiž platí zásada „*rubrica non est*“. Není tedy podmínkou – kritériem pro poskytnutí vyrovnacího příspěvku (dotace) jen ta skutečnost, která je explicitně uvedena v ustanovení § 10 nařízení vlády uvozeného rubrikou „*Kritéria pro poskytnutí vyrovnacího příspěvku na program pomoci*“ nebo v § 13 nařízení vlády uvozeného rubrikou „*Kritéria pro poskytnutí dotace na jednotlivé podpůrné programy*“. Uvedeným kritériem je jakákoliv podmiňující skutečnost obsažená v nařízení vlády, pokud z její povahy vyplývá, že je na její splnění (naplnění) závislé poskytnutí vyrovnacího příspěvku (dotace). Tak je tomu i v předmětné věci, kdy nařízení vlády podmiňuje ve svém ustanovení § 2 odst. 2 poskytnutí dotace, případně vyrovnacího příspěvku na okolnost, že jsou jinak stanovená kritéria plněna po celý kalendářní rok, tj. od 1. 1. do 31. 12. příslušného roku.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pokud stěžovatelce nesvědčila výjimka z generální podmínky pro poskytnutí vyrovnacího příspěvku (§ 2 odst. 2 věta druhá), což mezi účastníky nebylo sporné, nelze než konstatovat, že stěžovatelka nesplnila kritéria pro poskytnutí vyrovnacího příspěvku v roce 2001 a 2002, jak jí byl přiznán rozhodnutími ministerstva, a proto z důvodů nesplnění kritéria uvedeného v § 2 odst. 2 nařízení vlády porušila rozpočtovou kázeň. Jelikož k totožnému právnímu závěru došel při svém rozhodování i krajský soud, je jím vyslovený právní názor v souladu se zákonem. Nejedná se proto o extenzivní výklad, jak mylně dovozuje stěžovatelka.

Krajský soud nepochybil, pokud došel k závěru, že i „výměra pozemků“ je ve smyslu ustanovení § 10 odst. 4 nařízení vlády kritériem pro poskytnutí vyrovnacího příspěvku.

Podle ustanovení § 10 odst. 4 věty první nařízení vlády, nejde-li o hospodaření na zemědělských pozemcích uvedených v odstavci 1, nebo v maloplošných zvláště chráněných územích, nebo v ochranných pásmech 1. stupně stanovených k ochraně vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů povrchových nebo podzemních vod určených pro zásobování pitnou vodou, vyrovnací příspěvek na program pomoci méně příznivým oblastem se poskytne, jestliže intenzita chovu hospodářských zvířat uvedených v bodu 6 části B tabulky přílohy č. 6 k tomuto nařízení, která jsou ve vlastnictví žadatele nebo která jsou jím chována na základě smlouvy o odchovu, stanovená podle bodů 5 a 6 přílohy č. 6 k tomuto nařízení, dosahuje v přepočtu na průměr za celý rok 0,300 až 1,500 velké dobytčí jednotky na 1 ha každého zemědělského pozemku uvedeného v bodu 1 přílohy č. 7 k tomuto nařízení, s výjimkou zemědělských pozemků uvedených v přílohách č. 3, 4 a 9 k tomuto nařízení, jde-li o ekologické hospodaření v souladu se zvláštním právním předpisem, pak 0,150 až 1,000 velké dobytčí jednotky ekologického chovu hospodářských zvířat na 1 ha každého zemědělského pozemku uvedeného v bodu 1 přílohy č. 9 k tomuto nařízení.

Podle ustanovení § 10 odst. 4 věty druhé nařízení vlády podíl na těchto pozemcích chovaných prasat a drůbeže stanovený podle bodu 6 části A tabulky přílohy č. 6 k tomuto nařízení může dosahovat nejvýše 50 % z celkového stavu velkých dobytčích jednotek.



Při výpočtu intenzity chovu hospodářských zvířat uvedených v bodu 6 části B tabulky přílohy č. 6 k tomuto nařízení lze zohlednit hospodářská zvířata chovaná v hospodářském obvodu žadatele; tato hospodářská zvířata však nelze započítávat vícekrát.

Námítka stěžovatelky, že kritériem podle ustanovení § 10 a § 13 nařízení vlády, není „výměra pozemků“ je tedy zjevně neopodstatněná.

Jak již Nejvyšší správní soud zdůraznil, za kritérium pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku (dotace) je třeba považovat jakoukoliv skutečnost (tedy nikoliv jen tu, která je explicitně označena nařízením vlády za kritérium), pokud z její povahy vyplývá, že je na jejím naplnění závislé poskytnutí vyrovnávacího příspěvku (dotace), popřípadě, že je sama elementárním prvkem samotného kritéria (subkritérium) pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku.

Smyslem vyrovnávacího příspěvku podle nařízení vlády je podpora zemědělského hospodaření v hospodářsky méně příznivých oblastech (§ 1 odst. 1 nařízení vlády). Tento příspěvek se pak poskytuje v přepočtu na jeden hektar obhospodařovaných travních porostů (§ 9) ve výši stanovené v ustanovení § 11 tohoto nařízení, pokud jsou splněny podmínky pro jeho poskytnutí. Cílem poskytování vyrovnávacího příspěvku je přimět subjekty, které ekonomicky hospodaří v méně efektivně hospodářsky využitelných lokalitách k tomu, aby tyto oblasti namísto intenzivního obhospodařování využívaly k chovu hospodářských zvířat (dobytka).

Z dikce ustanovení § 10 odst. 4 nařízení vlády jednoznačně vyplývá, že kritériem pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku je „míra intenzity chovu hospodářských zvířat“ po celý rok, která je vyjádřena poměrem mezi počtem chovaného dobytka a celkovou plochou obhospodařovaných pozemků. Bývá pak označována jako „hodnota velké dobytčí jednotky“ chované na 1 ha každého obhospodařovaného pozemku. Jelikož je výměra obhospodařovaných pozemků neoddělitelnou součástí kritéria pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku, resp. tato přímo podmiňuje vyčíslení tohoto kritéria, nelze dojít k jinému závěru, než takovému, že na výměru obhospodařovaných pozemků žadatele o poskytnutí příspěvku (stěžovatelky) je třeba pohlížet jako na podmínku, na niž je vázáno poskytnutí tohoto příspěvku. Pokud by tomu tak být nemělo, jak nesprávně dovozuje stěžovatelka, nebylo by možno vůbec míru intenzity chovu hospodářských zvířat vyčíslit a vyrovnávací příspěvek poskytnout. Totožné platí i pokud jde o podmínku chovaného dobytka. Pokud proto krajský soud ve svém rozhodnutí došel k závěru, že „výměra pozemků“ tvoří kritérium intenzity chovu a je jeho součástí, nelze tomuto právnímu závěru ničeho vytknout.

Obstojí proto právní závěr krajského soudu i správních orgánů, že stěžovatelka nesplnila kritéria pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku, když použila vyrovnávací příspěvek v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 2 a § 10 odst. 4 nařízení vlády i správními rozhodnutími, čímž porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 a násl. rozpočtových pravidel.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost opodstatněnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla a podle obsahu spisu úspěšnému správnímu

orgánu 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.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. prosince 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček  
předseda senátu