



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. Ing. Zdeňkem Hrabou, advokátem advokátní kancelář HRABA & CONSORTES, v. o. s., se sídlem Kamlerova 795, Říčany, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Plzni**, se sídlem Hálkova 2790/14, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 7. 2009, č. j. 30 Ca 13/2009 – 47,

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 21. 7. 2009, č. j. 30 Ca 13/2009 - 47, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 21. 7. 2009, č. j. 30 Ca 13/2009 - 47, zamítl jako nedůvodnou žalobu společnosti VHC - holding, a. s. (dále také „žalobkyně“) proti rozhodnutí žalovaného Finančního ředitelství v Plzni (dále též „finanční ředitelství“) ze dne 8. 12. 2008, č. j. 11116/08-1700-401944, jímž bylo k odvolání žalobkyně změněno rozhodnutí Finančního úřadu Plzeň - sever (dále jen „správce daně“), platební výměr na penále ze dne 5. 5. 2008, č. j. 41969/08/145980/1222, a to tak, že se mění výše penále z částky 603 818 Kč na částku 603 815 Kč, a nahrazen výpočet penále uvedený v příloze č. 1 tohoto platebního výměru novým výpočtem. Krajský soud vyšel z toho, že je neopodstatněné 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 i užívání rozhodných pozemků po celý kalendářní rok, na něž je dotace

poskytována, není kritériem pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku. Je tomu tak proto, že z napadeného rozhodnutí, jakož i ze samotné zprávy o kontrole dostatečně vyplývá, že žalobkyni byl odvod za porušení rozpočtové kázně v roce 2002 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 nejen v rozporu s ustanoveními § 2 odst. 2 a § 10 odst. 4 nařízení vlády, ale i se správním rozhodnutím o poskytnutí vyrovnávacího příspěvku. Tím ovšem porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Žalobkyni byl po právu stanoven nejen odvod za porušení rozpočtové kázně v roce 2002, ale současně byly splněny podmínky pro to, aby jí správce daně uložil povinnost zaplatit penále za porušení rozpočtové kázně.

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

Stěžovatelka především namítla, že se krajský soud v rozporu se zákonem vůbec nezabýval otázkou marného uplynutí lhůty k zahájení správního řízení, ač tak měl učinit z úřední povinnosti. Není rozhodné, že tuto námitku nevznesla v tomto řízení. Zcela totiž postačuje, že ji uplatnila v související věci, a to v žalobním řízení proti rozhodnutí finančního ředitelství ze dne 18. 11. 2008, č. j. 10453/08-1700-401944. Pokud jde o posouzení otázky marného uplynutí prekluzivní lhůty poukazuje na ustanovení § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním intervenčním fondu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o intervenčním fondu“). Není správný ani právní názor krajského soudu vyslovený v rozsudku ze dne 26. 6. 2009, č. j. 30 Ca 7/2009 - 55, týkající se uplynutí prekluzivní lhůty ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Absence řízení podle ustanovení § 11a odst. 3 zákona o intervenčním fondu představuje překážku v aplikaci rozpočtových pravidel. 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 námitka o uplynutí prekluzivní lhůty opodstatněná. Odůvodnění rozsudku krajského soudu nevyvrací ani její názor uvedený jak ve správní žalobě, tak i v replice, 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 dílčí ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády, 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, který je nepřijatelný. Z její strany tedy nedošlo k porušení rozpočtové kázně a nemohly tak být splněny podmínky pro stanovení odvodu za porušení této kázně, ani podmínky pro stanovení povinnosti zaplatit příslušné penále. 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. náleží 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, náleží 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 náleží Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na 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 náleží 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, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, který byl uveřejněn pod č. 689/2005 Sbírký 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 níž 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 Sbírký 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 dílčích 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) 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 dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku od okolnosti, že se krajský soud v této věci vůbec nezabýval otázkou marného uplynutí lhůty k zahájení správního řízení, ač tak měl učinit z úřední povinnosti, a nevyvrátil její námitku, že „*výměra pozemků“* ani „*užívání těchto pozemků po celý kalendářní rok“* nejsou kritérii podle citovaného nařízení vlády.

Právní názor, že správní soud je povinen přihlídnout k prekluzi práva daň vyměřit nebo doměřit i bez námítky, vyslovil Ústavní soud v řadě svých nálezů, např. ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07, ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1139/08, ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 138/08, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 815/07, ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1464/07, ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07, a ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07 (všechny přístupné na <http://nalus.usoud.cz>). Odkázat lze zejména na náleze ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, v němž Ústavní soud vyložil, z jakých důvodů soudům uvedená povinnost vzniká. Podle Ústavního soudu „*argumenty, na nichž je závěr o nutnosti namítnout prekluzi práva na doměření daně postaven, se opírají výlučně o text soudního řádu správního, a přehlížejí širší souvislosti, plynoucí ze systémové povahy práva, jakož i východiska, na nichž je postavena dispozitivní zásada. (...) Institut prekluze využívají prakticky všechna odvětví právního řádu (...). Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmé obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v prvé řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu.“*

Uvedenou judikaturou Ústavního soudu byl překonán právní názor zastávaný Nejvyšším správním soudem, že k prekluzi práva vyměřit či doměřit daň ve smyslu ustanovení § 47 daňového řádu soud přihlídně jen k námitce účastníka řízení, vyslovený např. v rozsudcích ze dne 17. 3. 2005, č. j. 6 Afs 25/2003 - 64, ze dne 28. 11. 2006, č. j. 2 Afs 1/2006 - 119 a v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007 - 161 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

V posuzovaném případě se krajský soud v napadeném rozsudku vůbec nezabýval otázkou prekluze práva stanovit stěžovatelce odvod, resp. penále za porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud za této situace proto musel nejprve zkoumat, zda tato skutečnost má za následek nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, k níž je povinen přihlídnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), nebo zda lze usuzovat tak, že pokud krajský soud k otázce prekluze v napadeném rozsudku mlčel, implicitně se s ní vypořádal v tom směru, že k prekluzi nedošlo. Podobnou otázku řešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 8. 2009, č. j. 1 Afs 33/2009 - 124, který je dostupný na www.nssoud.cz, v němž vyslovil právní názor, že „pokud by stěžovatel uplatnil námitku prekluze v rámci řízení před krajským soudem, a krajský soud by se s takovou námitkou nevypořádal, jistě by jeho rozhodnutí bylo zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.“ V tomto případě tak tomu není, neboť stěžovatelka námitku prekluze v řízení před krajským soudem neuplatnila. K postupu krajského soudu v těchto případech se Nejvyšší správní soud již obecně vyjádřil v rozsudku ze dne 2. 4. 2009, č. j. 1 Afs 145/2008 - 135, který je dostupný na www.nssoud.cz, v němž judikoval, že „právě uvedené (povinnost přihlídnout k prekluzi i bez návrhu) nicméně nelze chápat tak, že by soudy musely v každém svém rozhodnutí z oblasti finančního práva explicitně zdůvodňovat, zda v dané věci došlo či nedošlo k prekluzi ve smyslu § 47 daňového řádu. Pokud účastník řízení prekluzi nenamítal a soud poté, co se touto otázkou zabýval, dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, není nutné, aby své úvahy na dané téma v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně uváděl. (...) Soud má povinnost vypořádat otázku prekluze tehdy, je-li namítána, a v případě, že sám dospěje k závěru, že k prekluzi práva skutečně došlo.“ Na tento právní názor navázal Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ze dne 20. 8. 2009, č. j. 1 Afs 33/2009 - 124, když konstatoval, že „rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), pokud se krajský soud v odůvodnění rozsudku nevyslovil k otázce prekluze práva doměřit daň, jestliže nebyl povinen tak učinit. Tak je tomu za situace, kdy námitka prekluze nebyla v soudním řízení vůbec uplatněna, a k prekluzi krajský soud nemusel přihlídnout ani z úřední povinnosti, neboť k prekluzi nedošlo. (...) V lednu 2009 existovala judikatura NSS, která vylučovala, aby krajský soud přihlédl k prekluzi z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Nelze tedy dovozovat, že pokud krajský soud k otázce prekluze v lednu 2009 mlčel, implicity se s ní vypořádal. Za situace, kdy ani stěžovatel námitku prekluze v řízení před krajským soudem neuplatnil, byl by to tedy v podstatě teprve Nejvyšší správní soud, který by se poprvé v průběhu řízení před správními soudy k této otázce vyjádřil. To by ovšem vedlo ke zkrácení práv stěžovatele na soudní ochranu.“

V nyní projednávaném případě je však situace odlišná. Kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu č. j. 30 Ca 13/2009 - 47 byl vydán dne 21. 7. 2009, tedy v době, kdy na internetových stránkách Ústavního soudu již byly zveřejněny některé z výše citovaných nálezů Ústavního soudu zabývajících se otázkou prekluze, tj. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1416/07, ze dne 5. 2. 2009 (vyhlášeno 3. 3. 2009), sp. zn. I. ÚS 1169/07, ze dne 26. 2. 2009 (vyhlášeno 18. 3. 2009) nebo sp. zn. IV. ÚS 816/07 ze dne 2. 3. 2009 (vyhlášeno 24. 3. 2009). Krajské soudy i Nejvyšší správní soud jsou ve své rozhodovací činnosti povinny respektovat „zřetelně argumentačně“ vyjádřený názor Ústavního soudu. Lze předpokládat, že v době rozhodování krajského soudu byl tomuto soudu znám právní názor zastávaný Ústavním soudem na otázku prekluze v řízení podle zákona o správě daní a poplatků. Pokud tedy k této otázce v napadeném rozsudku krajský soud mlčel, má Nejvyšší správní soud za to, že se s ní implicity vypořádal, a to tak, že k prekluzi práva vyměřit stěžovatelce odvod resp. penále za porušení rozpočtové kázně doposud nedošlo. Napadený rozsudek tedy nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů netrpí. Nic proto nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby se dále vyslovil k otázce, zda v předmětné věci bylo či nebylo stěžovatelce sděleno a předepsáno penále v souvislosti s porušením rozpočtové kázně za rok 2002 po marném uplynutí prekluzivní lhůty, či nikoliv.

Opodstatněná není ani výtku stěžovatelky, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, pokud dostatečně nevyvrátil její názor že „výměra pozemků“ ani „užívání těchto pozemků po celý kalendářní rok“ nejsou kritérii podle již citovaného nařízení vlády.

Nejvyšší správní soud 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, 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 nařízení vlády, a jakými úvahami se při formulování tohoto závěru řídil. Tyto úvahy nalezly dostatečný prostor i v odůvodnění napadeného rozsudku (str. 5, 6).

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 penále za porušení rozpočtové kázně.

Podle správního spisu byl stěžovatelce v roce 2002 rozhodnutím Ministerstva zemědělství 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 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 celkem ve výši 603 815 Kč. Na základě podnětu ministerstva ze dne 3. 5. 2007, který byl finančním ředitelstvím postoupen správci daně, byla u stěžovatelky zahájena kontrola skutečností rozhodných pro zjištění, zda z její strany nedošlo k porušení rozpočtové kázně, resp. k neoprávněnému použití peněžních prostředků státního rozpočtu při poskytnutí vyrovnávacího příspěvku v roce 2002, jež by mohlo mít za následek jak stanovení odvodu, tak i penále 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 stanoven nejen odvod za porušení této kázně v roce 2002, ale i penále v téže výši, tj. částce 603 815 Kč. Stalo se tak rozhodnutím správce daně ze dne 5. 5. 2008, č. j. 41969/08/145980/1222, resp. rozhodnutím žalovaného finančního ředitelství ze dne 8. 12. 2008, č. j. 11116/08-1700-401944.

Stěžovatelka se mýlí 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, na stanovení penále 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 dotací vrátit a zároveň zaplatit Fondu penále ve výši 1 %o 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 žalobou napadeného správního 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 a penále 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 povinnost „vrátit dotaci“ poskytnutou výlučně Intervenčním fondem a zároveň povinnost „zaplatit Fondu penále“. Toto speciální ustanovení zakotvuje pravidlo, že pokud jde o dotace poskytnuté z Intervenčního fondu, je pouze v dispozici tohoto fondu vyžadovat vrácení této dotace (splnění právní povinnosti stěžovatelkou), 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 nebo penále 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“, resp. zánik práva Intervenčního fondu vyžadovat na stěžovatele jeho vrácení nebo zaplacení 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, tj. podle zákona o správě daní a poplatků (srov. § 44a odst. 8 větu prvou 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 obdrženy z národního fondu. Správu odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále pak podle rozpočtových pravidel vykonávají územní finanční orgány (§ 44a odst. 8 rozpočtových pravidel). 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 penále za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s jí přiznaným vyrovnávacím příspěvkem v roce 2002 došel, byť implicitně, k závěru, že právo na stanovení a předepsání penále stěžovatelce dosud nezaniklo, resp. aplikoval ustanovení § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel, a nikoliv ustanovení § 11a zákona o intervenčním fondu, postupoval v souladu se zákonem. Je tomu tak proto, že zákonná desetiletá prekluzivní lhůta ke stanovení odvodu i penále za porušení rozpočtové kázně nemohla v této věci dosud uplynout (k porušení rozpočtové kázně stěžovatelky v souvislosti s přiznanými vyrovnávacími prostředky došlo v roce 2002).

Neopodstatněná je i výtka 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 zemědělství 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 příspěvku v roce 2002 pak bylo výslovně správním rozhodnutím 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, 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 uváděno, 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 vyrovnávacího příspěvku /dotace/). I pro nařízení vlády totiž platí zásada „*rubrica non est*“. Není tedy podmínkou – kritériem pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku (dotace) jen ta skutečnost, která je explicitně uvedena v ustanovení § 10 nařízení vlády uvozeného rubrikou „*Kritéria pro poskytnutí vyrovnávacího 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 vyrovnávacího příspěvku (dotace). Tak je tomu i v předmětné věci, kdy nařízení vlády podmiňuje ve svém ustanovení § 2 odst. 2 poskytnutí dotace, případně vyrovnávacího 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 vyrovnávacího příspěvku (§ 2 odst. 2 věta druhá), což mezi účastníky nebylo sporné, nelze než konstatovat, že stěžovatelka nesplnila kritéria pro poskytnutí vyrovnávacího příspěvku v roce 2002, jak jí byl přiznán rozhodnutím Ministerstva zemědělství, 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 vyrovnávacího 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, vyrovnávací 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 chovaná 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 vyčísřit 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.

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

V Brně dne 9. prosince 2009

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu