



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Ladislava Hejtmánka a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **T. L.**, zast. JUDr. Čeněk Svatošem, advokátem v Šluknově, T. G. Masaryka č. 637, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Ústí nad Labem**, se sídlem v Ústí nad Labem, Velká hradební 61, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 28. 7. 2005, č. j. 59 Ca 49/2003 - 29,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 28. 7. 2005, č. j. 59 Ca 49/2003 - 29 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále také jen „stěžovatel“) napadl shora uvedený pravomocný rozsudek krajského soudu, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 15. 5. 2003, č. j. 16959/170/02/T, současně bylo zrušen i platební výměr Finančního úřadu v Liberci ze dne 30. 9. 2002, č. j. 169089/02/192980/6354, věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení a bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení.

Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť nesouhlasil s právním posouzením několika právních otázek soudem v předcházejícím řízení. Podle názoru stěžovatele krajský soud nesprávně vyložil ust. § 1 a § 2 nařízení vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria jejich posuzování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády“). Smyslem ust. § 1 a § 2 nařízení vlády není odkázat pouze

na plnění kritérií podle ust. § 10 a § 13 nařízení vlády. V rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Z. a. v L. (dále jen „Z. a.“) ze dne 7. 5. 2001 je uvedeno, že příjemce je povinen splnit podmínky stanovené nařízením vlády a poskytnuté finanční prostředky použít jen k účelům, pro které byly přiznány. Nařízení vlády podmínky poskytnutí finančních prostředků stanoví ve svém ust. § 1 odst. 1 písm. a), a v ust. § 2 odst. 2. Podle posledně zmiňovaného ustanovení musí být stanovená kritéria splněna po dobu celého kalendářního roku, přičemž pokud tak není, toto ustanovení tuto situaci výslovně řeší. Žalobce v příloze č. 7 k nařízení vlády, která byla součástí jeho žádosti o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku, uvedl, že z celkové výměry pozemků, na nichž hospodář, je 148,8558 ha obhospodařováno na základě písemných nájemních smluv a 3,3265 ha bylo v jeho vlastnictví. Zároveň podepsal čestné prohlášení, že si je vědom povinnosti odvést poskytnuté finanční prostředky a zaplatit penále v případě uvedení nepravdivých údajů, nebo nesplnění některého z kritérií, na které bylo poskytnutí dotace či příspěvku vázáno. Z ust. § 2 odst. 2 nařízení vlády je patrné, že výše poskytnutých finančních prostředků se řídí délkou obhospodařování zemědělských pozemků a v případě jejího zkrácení se poměrně krátí i výše poskytnutých prostředků (stejně tak podmínky stanovené v ust. § 4 nařízení vlády musí příjemce dodržovat po celou dobu kalendářního roku). Porušení těchto podmínek by znamenalo zmaření účelu poskytnutí finančních prostředků.

Dále stěžovatel napadl právní závěr krajského soudu ohledně výkladu ust. § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Dotace ze státního rozpočtu byly žalobci poskytnuté v režimu zákona o rozpočtových pravidlech, který sám definuje ve svém ust. § 3 písm. e) neoprávněné použití peněžních prostředků jako výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, smlouvou případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Správce daně kontrolou zjistil, že nájemní smlouva na zemědělské využití 70,0636 ha zemědělských pozemků uzavřená dne 24. 5. 1995 byla dohodou ukončena dne 24. 7. 2000. Nová nájemní smlouva byla uzavřena až dne 15. 2. 2001 na pozemky o celkové výměře 57,2421 ha, přičemž v této smlouvě bylo nájemné dohodnuto od 15. 2. 2001. Žalobce tak neprokázal právní důvod užívání pozemků za období od 1. 1. 2001 do 14. 2. 2001, a tedy neprokázal, že po dobu celého roku užíval tyto pozemky na základě právního důvodu podle podmínek uvedených v ust. § 1 a § 2 nařízení vlády. Tato podmínka rovněž nebyla splněna u nájemní smlouvy s J. D., kterou žalobce uzavřel až dne 15. 1. 2001 a bez souhlasu spoluvlastníka těchto pozemků. Rozhodnutím zemědělské agentury ze dne 7. 5. 2001 byl žalobce jako příjemce dotace povinen použít poskytnuté prostředky při splnění kritérií podle ust. § 1 až 7, § 10, § 12 písm. a) bod 2.1 a § 13 odst. 2 nařízení vlády. Pro oprávněné použití dotace ze státního rozpočtu nestačí pouhé splnění účelu, ale je nutné splnit také další závazné podmínky, které v tomto případě byly stanoveny tímto rozhodnutím. Při nedodržení kterékoliv z podmínek dochází k porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 zákona o rozpočtových pravidlech. Pokud žalobce poskytnuté prostředky použil i na pozemky používané bez právního důvodu, neoprávněně použil prostředky ze státního rozpočtu a porušil tak rozpočtovou kázeň. Správce daně v tomto řízení postupuje podle ust. § 44 zákona o rozpočtových pravidlech, a nikoliv podle ust. § 15 tohoto zákona, a proto nebylo předmětem dokazování zkreslení údajů či uvedení nepravdivých údajů, ale porušení rozpočtové kázně. Obhospodařování zemědělských pozemků žalobcem bez právního důvodu bylo správcem daně dostatečně prokázáno. Skutečnost, že u dalších nájemních smluv není uveden předmět nájmu a nájemní smlouva je podepsána obyčejnou tužkou, nebyla důvodem pro vyměření, ale byla pouze konstatována.

Stěžovatel dále uvedl, že řízení podle ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, může provést poskytovatel dotace, přičemž na toto řízení se vztahuje správní řád. Finanční úřady však jsou povinny při zjištění porušení rozpočtové kázně postupovat podle ust. § 44 zákona o rozpočtových pravidlech, proto nelze správci daně vytýkat, že neprokázal skutečnosti podle ust. § 15 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Ze všech těchto důvodů navrhl stěžovatel napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

Krajský soud v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, napadeným rozsudkem zrušil jak napadené správní rozhodnutí, tak i prvostupňové správní rozhodnutí a rozhodl o náhradě nákladů řízení (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka Liberec, ze dne 28. 7. 2005, č. j. 59 Ca 49/2003 - 29). Při právním hodnocení důvodnosti podané žaloby vyšel z ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech a ust. § 3 písm. e) tohoto zákona. Zákonná úprava ve znění účinném v době rozhodování žalovaného neumožňovala pod pojmem „neoprávněné použití peněžních prostředků“ podřadit i porušení podmínek, které byly žalobci vytýkány (tedy ve smyslu ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, že počáteční údaje zkreslil, popř. že uvedl údaje nepravdivé). Tato skutečnost však podle ust. § 31 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní“), prokázána není, neboť z. a. měla již dne 7. 5. 2001 v době vydání rozhodnutí veškeré doklady, které jsou v dalších řízeních zpochybňovány. Proto krajský soud nevidí žádného důvodu k tvrzení, že případné neúplnosti či zkreslené údaje byly zjištěny až po vydání tohoto rozhodnutí, aniž by to později (až na poslední kontrolu) bylo žalobci vytýkáno. Z toho může vyplývat, že z. a. byla v době svého prvního rozhodování plně srozuměna s právním stavem, který tu byl dán. Krajský soud vytkl žalovanému, že nepostupoval důsledně podle naposled citovaného zákonného ustanovení a nepokusil se vyvrátit tvrzení žalobce ohledně existence právního důvodu (nájemní smlouva k pozemku nemusí být písemná, může být podepsána i obyčejnou tužkou, spoluvlastník mohl projevit souhlas s pronájmem aj.), aby byl naplněn smysl ust. § 31 odst. 2 zákona o správě daní. Krajský soud dále v odůvodnění uvedl, že podstatným je i výklad ust. § 1 a § 2 nařízení vlády č. 505/2000 Sb. Tato ustanovení hovoří o kritériích, která musí být naplněna, aby mohly být dotace či program pomoci k podpoře méně příznivých oblastí poskytnuty tak, že zákonná kritéria v textu odděluje od formálních podmínek, za splnění kterých může být vůbec řízení zahájeno. Tato kritéria zná nařízení vlády jen v ust. § 10, popř. § 13, a také odkaz na splnění kritérií v ust. § 1, § 2 nařízení vlády se vztahuje jen k ust. § 10 a § 13. Hovoří-li ust. § 1, § 2 nařízení vlády o celoročním hospodaření, pak se nejedná o kritérium podle tohoto nařízení vlády. V dané právní věci musí být tím pravým hodnotícím prvkem podpora hospodaření, směřující k udržování krajiny, a podpora hospodaření v méně příznivých oblastech, což právě řeší již zmíněná ust. § 10 a § 13 nařízení vlády, nikoliv formální náležitosti, které vytýká žalovaný. Ty by mohly být důvodem pro zahájení řízení podle ust. § 15 zákona o rozpočtových pravidlech, pokud by vážnými formálními nedostatky byl zmařen zákonný cíl poskytování peněžních prostředků. K tomu však v dané věci nedošlo, navíc napadeným rozhodnutím nejsou vytýkána pochybení spolehlivě prokázána a sama z. a. měla v době rozhodnutí z května 2001 všechny podklady, tedy i nájemní smlouvy. Proto je nutno různá pochybení v postupu poměřovat smyslem normy, což vyplývá i ze znění ust. § 15 zákona o rozpočtových pravidlech.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem i důvody podané kasační stížnosti, přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu, když nezjistil důvody, k nimž by byl nucen přihlídnout z úřední povinnosti (ust. § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a celou věc posoudil takto.

Kasační stížnost je důvodná.

Především je nutné poznamenat (jak vyplývá i z odůvodnění jak napadeného správního rozhodnutí, tak i prvostupňového správního rozhodnutí), že v dané věci nebylo postupováno v řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci podle ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, z čehož krajský soud ve svém odůvodnění vychází, ale v řízení o porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 zákona o rozpočtových pravidlech.

Podle ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci může být 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 ust. § 15 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, na řízení podle odstavce 1 se vztahují obecné předpisy o správním řízení.

Podle ust. § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem. Podle ust. § 44 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, odvod za porušení rozpočtové kázně, jakož i penále uloží finanční úřad, v jehož obvodu územní působnosti má fyzická osoba, právnická osoba nebo organizační složka státu trvalý pobyt nebo sídlo, v řízení podle zvláštního právního předpisu. Odvod za porušení rozpočtové kázně a penále lze vyměřit nejpozději do deseti let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Poznámka pod čarou k ust. § 44 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech výslovně odkazuje na užití zákona o správě daní.

Ze shora uvedeného je patrné, že při dozoru nad využíváním použitých dotací nebo návratné finanční výpomoci, buďto postupuje orgán, který tuto dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytl, a pokud dospěje k závěru, že byly splněny podmínky podle ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, zahájí příslušné správní řízení. Tak tomu ovšem v daném případě zcela evidentně nebylo, neboť příslušné správní řízení v souladu s ust. § 44 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech prováděl finanční úřad (tedy správní orgán odlišný od toho, který prostředky poskytl), přičemž předmětem takového řízení nebylo zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční pomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé podle ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, ale zjištění, že došlo k porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Tato dvě správní řízení zákon rozlišuje (včetně rozlišení správních orgánů, která je provádějí a včetně rozlišení procesního předpisu, podle něhož se postupuje – v případě prvním je jím správní řád, v případě druhém zákon o správě daní).

Pokud tedy krajský soud vycházel ze závěru, že v dané věci probíhalo řízení podle ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, není takový závěr přiléhavý, neboť takové správní řízení vůbec neprobíhalo. V dané věci finanční úřad zjišťoval, zda byla dodržena rozpočtová kázeň podle ust. § 44 zákona o rozpočtových pravidlech, a proto je možné hodnotit tuto věc pouze podle těchto ustanovení.

Jak vyplývá z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, žalovaný vycházel ze zjištění, že žalobce neprokázal právní důvod užívání pozemků po dobu celého roku, na něž byly peněžní prostředky ze státního rozpočtu poskytnuty. Žalobce v příloze č. 7 k nařízení vlády, která byla součástí jeho žádosti o poskytnutí dotace, uvedl celkovou výměru pozemků, na nichž hospodaří, přičemž výslovně uvedl, že na 148,8558 ha hospodaří na základě písemných nájemních smluv (tato skutečnost je v souladu i se správním spisem a žádostí žalobce o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku). Na základě těchto zjištění žalovaný rozhodoval a tato zjištění právně posuzoval, proto není případný odkaz krajského soudu na ust. § 15 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, které se týká správního řízení jiného. V dané věci se ve správním řízení nerozhodovalo o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci, ale o porušení rozpočtové kázně. Proto nelze žalovanému důvodně vytýkat, že nepřihlédl ke skutečnostem, které předmětem správního řízení nebyly. Rovněž s ohledem na shora uvedenou žádost žalobce o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku není důvodná výtka krajského soudu, že žalovaný nevyvrátil tvrzení žalobce ohledně existence právního důvodu užívání pozemků ve smyslu ust. § 31 odst. 8 písm. c) zákona o správě daní, neboť žalobce sám výslovně uvedl, že k těmto pozemkům má uzavřenou písemnou nájemní smlouvu (srov. jeho žádost ze dne 26. 2. 2001 – přílohu č. 7), a bylo proto plně na něm, aby takovou skutečnost, kterou tvrdil a na jejímž základě mu byly peněžní prostředky ze státního rozpočtu poskytnuty, také prokázal.

Rovněž tak s ohledem na shora uvedené není důvodný právní závěr krajského soudu, že zemědělské agentuře byly všechny skutečnosti známy již v době poskytnutí vyrovnávacího příspěvku a dotace ke dni 7. 5. 2001, neboť takové zjištění je v dané věci zcela bez právního významu. Ve správním řízení nebyly zpochybňovány údaje, které žalobce uváděl v žádosti, ale bylo kontrolováno dodržení rozpočtové kázně. Pokud byly žalobci poskytnuty peněžní prostředky ze státního rozpočtu na základě jeho žádosti, v níž uváděl, že k pozemkům má uzavřenu písemnou nájemní smlouvu, a následně bylo zjištěno, že toto jeho tvrzení neodpovídá skutečnosti, pak rozpočtovou kázeň porušil. Nic jiného v dané věci pro právní posouzení podle ust. § 44 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech podstatné není.

S ohledem na shora uvedený právní názor pak Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze přijmout závěr, že žalobce neporušil ust. § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, neboť krajský soud tento svůj právní závěr opírá o podmínky ust. § 15 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Takový výklad však možný není, a krajský soud jej bude v novém rozhodnutí provést s ohledem na porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

Nejvyšší správní soud pak nemůže souhlasit ani s názorem krajského soudu v tom smyslu, že hovoří-li ust. § 1, § 2 nařízení vlády o celoročním hospodaření, nejedná se o kritérium podle tohoto nařízení vlády. Jistě lze souhlasit s tím, že kritéria zná nařízení vlády v ust. § 10 a § 13, kde je výslovně uvádí, nicméně ze znění ust. § 2 odst. 2 nařízení vlády je naprosto nepochybné, že tato kritéria musí být splněna po dobu celého roku [podle ust. § 2 odst. 2 nařízení vlády, ve znění účinném v době rozhodování správních orgánů, dotace, případně vyrovnávací příspěvek se poskytne při plnění stanovených kritérií po dobu celého kalendářního roku, ve kterém mají být poskytnuty. Pouze v případě a) snížení výměry zemědělských pozemků v důsledku 1. změny v držbě zemědělských pozemků na základě restitučního řízení, nebo 2. výpovědi z nájmu zemědělských pozemků v souladu se zvláštním právním předpisem, nebo b) zvýšení výměry zemědělských pozemků v důsledku uzavření písemné nájemní smlouvy po 1. lednu kalendářního roku, nejpozději však dnem podání žádosti o poskytnutí dotace, případně vyrovnávacího příspěvku (dále jen „žádost“) se

vyrovnávací příspěvek na program pomoci podle § 9, případně dotace na podpůrné programy podle § 12 písm. a) bodu 2 nebo 3 poskytne ve výši jedné dvanáctiny za každý celý kalendářní měsíc, po který byl tento zemědělský pozemek obhospodařován].

Ze znění tohoto ustanovení je zcela jasné patrné, že kritéria je nutné splnit po dobu celého roku. Pokud tomu tak není, toto ustanovení zcela jasné stanoví, jakým způsobem se bude postupovat. Proto je nutné vycházet v daném případě z výkladu gramatického, neboť takový výklad nevzbuzuje žádné pochybnosti o obsahu daného ustanovení, a takový výklad musí mít přednost před výkladem teleologickým a systematickým.

Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (ust. § 110 odst. 1 s. ř. s.), přičemž tak učinil bez jednání, neboť nařízení jednání nepovažoval za vhodné (ust. § 109 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (ust. § 110 odst. 3 s. ř. s.).

V tomto dalším řízení krajský soud zejména vyjde z toho, že v dané věci nebylo vedeno správní řízení podle ust. § 15 zákona o rozpočtových pravidlech, ale řízení o porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 zákona o rozpočtových pravidlech, a proto nelze v právní argumentaci vycházet z ust. § 15 tohoto zákona. Při hodnocení toho, co jsou v daném správním řízení správní orgány povinny prokazovat, vyjde krajský soud zejména ze zákona o správě daní, který je v daném správním řízení procesním předpisem, podle něhož správní orgány postupují, i z vymezení toho, co zákon rozumí porušením rozpočtové kázně podle ust. § 44 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, a neoprávněným použitím peněžních prostředků ze státního rozpočtu podle ust. § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech. Skutečnost, zda z. a. měla v době vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku, k dispozici nájemní smlouvy, není pro toto posouzení rozhodná. Při hodnocení kritérií podle nařízení vlády č. 505/2000 Sb. je nutné vycházet z toho, že tato kritéria musí být splněna po dobu celého kalendářního roku.

V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (ust. § 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 27. září 2006

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu